香港革新論 II

從世界思考香港前途

方志恒

香港是香港人的香港

謹將此書獻給所有香港人

香港革新論 II

從世界思考香港前途

目　錄

【導論】　從世界思考香港前途　方志恒

一. 自治之理想：內部自決權？

1 魁北克：超越普選之內部自決權　何俊霆

2 奧蘭群島：內部自決權之憲制保障　吳凱宇

3 格陵蘭：修憲公投擴大內部自決權　鄺英豪

二. 邊陲之自強：自強不息還是仰息他人？

4 南提洛爾：自強不息的自治之路　周日東

5 諾福克島：從走向衰落到失去自治　方志恒

三. 中心之應對：分權還是集權？

6 蘇格蘭：民主英國之分權政策 施家潤

7 加泰隆尼亞：民主西班牙之集權政策 陳智傑

【後記】 未來的任務 王慧麟

【附錄】 《香港前途決議文》

【導論】

從世界思考香港前途

方志恒

1989 年，香港電台節目《鏗鏘集》，以《悲哀的香港人》為主題，探討六四事件前後，香港人的心路歷程。節目中，小市民歐先生的一席話，頗能反映香港人的時代心聲：

> 「當時大部分香港人，都對中國前途充滿憧憬，主觀希望中國藉著這場民主運動，可以一夜之間民主起來，屆時毋需再為九七問題擔心。當時我也覺得香港很有希望，因為若這些學生爭取到自由民主，很明顯，若內地政策也是民主自由，香港必會跟隨這政策走。」

《中英聯合聲明》簽訂後，香港人既無法自決前途，只好寄望中國走向民主化，從而令香港的民主和自治，可以有更大空間 —— 這種對中港良性互動之設想，正是「民主回歸論」之核心主張。[1]

「民主回歸論」之思潮，為未能自決前途之香港人，在矛盾與無助之中，找到心靈曙光；也驅使香港人全情投入八九民運，期盼「以改變中國前途、去改變香港前途」。六四屠城後，「民主回歸論」之中港良性互動想像，本來已難再有說服力；但隨後鄧小平再度啟動經濟改革，加上主權移交初年北京奉行不干預路線，令香港人對中港良性互動疑中留情，仍期盼中國會走向政治開明，讓香港能夠爭取到空間，在一國兩制下發展民主。

但由 2003 年起，中港關係卻悄悄地有所變化。五十萬人大遊行，觸發北京改變對港政策，由原來之不干預路線，改為強調中央介入。[2]隨後，北京逐步走向天朝主義，透過

---

[1] 近年，「民主回歸論」成為各方議論批判之焦點，但到底這套論述，其原來之主張是甚麼，卻甚少人會認真釐清。「民主回歸論」由論政團體「匯點」提出，相關論述散見於匯點核心曾澍基教授、張炳良教授等人，在八、九十年代撰寫之文章書籍，例如《巨龍口裡的明珠》(1982)、《民主改革與港人治港 —— 匯點文件集》(1983)、《香港政治經濟學》(1985)、《困境與出路：中國民主化探索》(1989)、《滙點邁進九十年代宣言》(1990)、《歷史的迴響：中國八九民主運動的檢討與前瞻》(1991)等等。簡而言之，「民主回歸論」除強調中國國族主義外（由此引伸出反對殖民統治、支持香港回歸之立場），就是提出「中港良性互動」之設想 —— 即設想香港在中國改革進程之特殊角色，並假設隨著中國在經濟改革後，將逐步走上政治開明之路，令中港關係可以良性互動，最終將實現民主回歸夢。「民主回歸論」理論大師曾澍基教授，在《民主十年專輯》(1994)中一段議論，頗能扼要概括了這套論述之要點：「『民主回歸派』的設想，集中於前提與後果的回饋，形成所謂『中港關係的良性循環』；在互信的基礎上，擴大改革（包括但不單是民主改革）的空間，以及吸收各自經驗的可取部分」。

[2] 要理解北京對港政策之轉變歷程，可參閱清華大學副教授程潔在 2008 年之文章：Cheng Jie (2009) "The story of a new policy." *Hong Kong Journal*, 15 July.

在政治(以人大釋法、任命特首等中央權力控制政局)、經濟(將香港納入中國經濟規劃體系)和意識形態(以國民教育推進中國人身份認同)的層層推進，務求將香港這個邊陲地區，吸納入北京的直接管治範圍。[3]到 2014 年，北京發表《一國兩制白皮書》，宣稱對香港擁有「全面管治權」、「中央依法直接行使管治權」、「高度自治來自中央授權」、「中央對高度自治有監督權力」等等；[4]繼而頒布《8.31 人大決定》，劃下以提名委員會操控特首選舉之權力紅線。[5]至此中港良性互動之想像，已完全被中國天朝主義壓碎，三十年之民主回歸夢，正式壽終正寢。[6]

三十年之實踐證明，「民主回歸論」之所以未能實現，在於其單向地預設了，中港關係必然處於良性互動之軌道 —— 這種設想，既低估了中港關係之複雜性，也錯誤假設了中國經濟改革必然帶動政治改革，結果當中國走上結合威權政治和市場經濟之「威權資本主義」、[7]而不是按原來假設走向民主化後，整個良性互動之設想不但失去基礎，更加無法應對中國轉向天朝主義後之挑戰。論述落空之結果，是不少仍服膺「民主回歸論」

---

3 以「天朝主義」形容北京對港政策，始見於陳冠中先生之《中國天朝主義與香港》，此概念在學術上可稱為「國家建構國族主義」(State-building nationalism)，即「中心政權」(Central state) 強調吸納和同化「邊陲地區」(Peripheral regions) 之國族主義主張，但這種「中心吸納邊陲」之政治操作，往往會引發邊陲地區起而捍衛自主之「邊陲國族主義」(Peripheral nationalism)。有關理論在中港關係上之應用，可參閱 Fong, Brian C.H. (2017). One country, two nationalisms: Center-periphery relations between Mainland China and Hong Kong, 1997–2016. *Modern China*, 43, 1-34.

4《一國兩制白皮書》全文：http://www.locpg.hk/jsdt/2014-06/10/c_126601135.htm

5《8.31 人大決定》全文：http://www.npc.gov.cn/npc/cwhhy/12jcwh/2014-08/31/content_1876904.htm

6 方志恒:〈這是一個時代的終結〉,《立場新聞》，2014 年 8 月 28 日。

7 Bloom, Peter. 2016. *Authoritarian capitalism in the age of globalization*. Cheltenham; Northampton, Mass.: Edward Elgar Pub.

之主流民主派，近年在多次重大事件中，總是一廂情願地期盼，北京會開明處理香港事務；但現實卻是北京以天朝主義步步進逼，令民主派大失預算進退失據。[8]

重置中港關係於「中心－邊陲框架」

2017 年，是主權移交二十周年。一國兩制 50 年不變之期限，還未走到一半，已經變得名存實亡。今天，香港人站在時代的十字路口，必須為香港前途思考出路 —— 我們需要重置中港關係於「中心－邊陲框架」，以更立體之視野，重新定義、梳理和倡議未來之中港關係。

「中心－邊陲框架」(Center－periphery framework)之要點，是把「中心政權」(Central state)和「邊陲地區」(Peripheral regions)之關係，視作一個動態互動過程，即中心政權往往傾向吸納和同化邊陲地區(以建立統一之全國政權)，邊陲地區則時刻強調捍衛自主(以守護其獨特性)。[9]中心與邊陲，因此處於長期持續之角力關係，

---

8 一個明顯的例子，是 2017 年的特首選舉中，民主派全力支持「開明建制派」曾俊華，期盼曾俊華當選特首後，中港關係可以重啟良性互動。結果卻是北京「換人不換路線」，拿下了梁振英後，卻換上緊跟其路線的林鄭月娥；北京重整旗鼓後，隨即繼續其天朝主義治港之路線。

9 可參閱相關之經典文獻：Hechter, Michael. (1975). *Internal colonialism: the Celtic fringe in British national development*, Berkeley: University of California Press; Tarrow, Sidney G. (1977). *Between center and periphery: grassroots politicians in Italy and France*. New Haven: Yale University Press; Rokkan, Stein. (1983). *Economy, territory, identity: politics of West European peripheries*. London; Beverly Hills: Sage Publications; Bulpitt, Jim. (1983). *Territory and power in the United Kingdom: an interpretation*. Manchester; Dover, N.H.: Manchester University Press; Meny, Yves and Wright, Vincent. (1985). *Centre-periphery relations in Western Europe*. London: Allen & Unwin.

這種關係既不會是一廂情願的良性互動，也不一定是敵我二分之零和遊戲；而是取決在不同時空下，中心與邊陲之實力對比與策略互動。[10]

以「中心 - 邊陲框架」思考中港關係，當能明白香港人作為邊陲共同體，我們的政治宿命，是沒有逃避中國此一中心政權制約之選擇，而只能在地緣政治結構之夾縫間，迂迴前進追求自主[11] —— 事實上，回顧香港開埠以來的發展歷程，由晚清民國時期至中共改革開放前，由於中國作為中心政權之長期衰落積弱，加上當時香港身處於西方陣營之前哨，因而得以自外於中國發展，但港英政府始終未有輕視中國作為中心政權之影響力，一直苦心經營香港這片邊陲地區之自主性；[12]及至改革開放以至主權移交後，中國重新建立作為中心政權之強大影響力，近年其影響力並有向外擴張之勢，[13]香港作為邊陲地

---

[10] Ruane, Joseph and Todd, Jennifer. 2001. 'Centre-Periphery Relations in Britain, France and Spain: Theorising the Contemporary Transition', Working Paper, "Centres and Peripheries in a Changing World". Grenoble: European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Sessions.

[11] 當然，以更廣闊之地緣政治視野看香港，香港實際上是處於「多中心衝突下之邊陲」(Periphery of multiple centers)的地緣政治結構，即一方面中港關係此一最核心之中心邊陲關係，是形塑香港政治之結構性主軸；另一方面，香港亦同時身處在中國和美國兩大「地緣政治中心政權」(Geopolitical centers) 爭霸下之夾縫地位，是故中美關係也成為牽動香港政治之次軸。為了令討論更加聚焦，本書將集中於論述中港關係此一最核心之結構性主軸。有關香港政治的地緣政治思考，可參閱：Wu, Rwei-Ren. (2016) The Lilliputian dreams: preliminary observations of nationalism in Okinawa, Taiwan and Hong Kong. *Nations and Nationalism*, 22: 686–705；李家翹：《中國和香港──國家與城市的探戈》(端傳媒，2017)，網址：https://theinitium.com/article/20170627-opinion-nelsonlee-hkchina。

[12] 由晚清民國時期至中共改革開放前，港英政府始終主動積極經營對中關係，例如在開埠早期開辦著重雙語教授中西文化之中央書院，就向中國傳播西學之考慮，早年不少畢業生就受聘於清政府和中國企業；1912 年港英政府成立香港大學，同樣有增加對華軟實力之考慮，計劃還得到當時兩廣總督袁樹勛支持；1929-1931 年間，港英政府和國民黨廣東省政府保持友好關係，兩地政府並且合作剿共；1949 年中共建政後，港英政府一面重視保持與北京關係 (例如 1950 年率先承認中華人民共和國)，但亦一方面試圖力保香港之自主性 (例如 1960 至 1970 年代發展獨立供水系統)。有關港英政府如何應對中國，可參閱：鄺健銘：《港英時代：英國殖民管治術》(香港：天窗出版社，2011)，第四章。

[13] 近年，中國作為中心政權之向外擴張，當然最能體現在「一帶一路」(即陸上的「絲綢之路經濟帶」與海上的「21 世紀海上絲綢之路」) 之倡議上。可參閱：中國官方「一帶一路網」: https://www.yidaiyilu.gov.cn

區，在這種日益不利的地緣政治趨勢下，要保持以至擴大自主性，自然是困難重重荊棘滿途。因此，就香港未來之憲制地位，不同黨派可以有不倡議不同想像，但香港人仍然必須先直面「中心 - 邊陲框架」之結構性制約，並在此現實政治之基礎上，全面思考香港前途。換言之，任何的香港主體性論述，都必須建立在「實現香港相對於北京（以至西方）的最大程度的自主性」此一核心命題上。

把中港關係重置於「中心 - 邊陲框架」下思考，我們就能以廣闊之比較視野，從世界思考香港前途 —— 中心邊陲之角力，絕非中港獨有的現象；而把中港關係置於比較視野之下，我們就能透過觀察世界各地自治政體之個案，深入反思中港關係，並且拉闊香港前途想像，尋找實現香港最大程度自主性之路徑。環顧世界，魁北克、奧蘭群島、格陵蘭、南提洛爾、諾福克島、蘇格蘭和加泰隆尼亞，都是極具代表性之自治政體個案，透過觀察其歷史背景、自治制度、政治光譜、中心邊陲互動等等，我們當能更立體地思考，各個攸關香港前途之重要課題：

一. 自治之理想：內部自決權？

政治社會運動的本質，是尋求改變；因此成功之政治社會運動，必須提出最具正當性之訴求和論述修辭（Legitimate claim and rhetoric），方能為運動本身建立和維持正當性（Conferring and maintaining legitimacy），以動員和團結最大力量，實現改

變。[14]而在現時的東亞地緣政治格局下，「自治」仍然是較能獲得大多數香港人、國際社會甚至中國大陸社會所接受之正當性訴求。

自治的英語詞彙是 Autonomy 或 Self-government，其核心內涵是指「一個地區或社群，不受中央政府或鄰近地區或社群的介入，自行組織其事務的能力」(the ability of a region or community to organize its affairs without interference from the central government or neighbouring regions or communities)。[15]自治的實際操作和細節，在不同國家有不同安排，難以有一個四海通行的自治模式；但總體來說，自治必然涉及把權力，由中央政府轉移至自治政體(transfer of certain powers from a central government to that of autonomous entity)，實踐上自然就涉及不同程度的行政、立法和司法權力轉移。概念上，自治作為一種政治訴求，其核心應是讓「地域社群能夠不受其他國家機關的介入，獨立地行使其行政、立法及司法等公共政策功能」（territorial communities to exercise public policy functions, legislative, executive and adjudicative, independently of other sources of authority in the state）。[16]近年，西方憲政學者流行在國際法的脈絡下，將自治理解為「內部自決權」之實踐。按國際法文獻，「自決權」(Right to self-determination)指人民有權利「自

---

[14] Stewart, Charles J., Smith, Craig Allen, and Denton, Robert E., Jr. 2012. *Persuasion and social movements*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, pp. 15-16 and 62-71.

[15] Wolff, Stefan and Weller, Marc. 2005. "Self-determination and autonomy: a conceptual introduction", in Marc Weller and Stefan Wolff, eds., *Autonomy, self-governance and conflict resolution: innovative approaches to institutional design in divided societies*. London; New York: Routledge, 1-25.

[16] Wolff, Stefan and Weller, Marc. 2005. "Self-determination and autonomy: a conceptual introduction", in Marc Weller and Stefan Wolff, eds., *Autonomy, self-governance and conflict resolution: innovative approaches to institutional design in divided societies*. London; New York: Routledge, 1-25.

由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展」(即《公民權利和政治權利國際公約》第一條[17])；而要實踐「自決權」，可分成「外部自決權」(Right to external self-determination) 和「內部自決權」(Right to internal self-determination)兩種方式，前者指人民有權決定是否與宗主國分離；後者指人民有權按自治原則，完全決定和管理自己的事務。[18]

魁北克、奧蘭群島和格陵蘭，都是當代國際法和比較政治文獻下，在主權框架內按「內部自決權」原則，實踐自治之經典案例 —— 魁北克在加拿大之主權框架內，按「不對稱聯邦主義」（Asymmetrical federalism）原則，在民主普選權利以外，逐步發展出各種保障和實踐魁北克人「內部自決權」之自治權力，包括語言教育自主和移民審批自主等等；奧蘭群島在芬蘭主權內，亦建立起各種保障和實踐其「內部自決權」之憲制保障，包括「總督-總理雙首長制」、「奧蘭代表團」、相互同意修憲機制等等；而格陵蘭則在丹麥主權內，透過聯合委員會前期協商、公投複決法案等修憲程序，逐步擴大和鞏固格陵蘭人之「內部自決權」。

從世界思考香港前途，透過魁北克、奧蘭群島和格陵蘭之案例，香港人當能思考重構自治理想 —— 香港人能否按「內部自決權」原則，[19]論述和倡議各種攸關保障香港獨特

---

[17] 《公民權利和政治權利國際公約》全文：http://www.un.org/chinese/hr/issue/ccpr.htm

[18] Sterio, Milena. 2013. *The right to self-determination under international law: "selfistans", secession and the rule of the great powers*. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York: Routledge. Chapter 1.

[19] 國際法上，只有「人民」(Peoples)才享有「自決權」。國際法學者 Milena Sterio 指出，「人民」並不直接等同「國族」(Nation)或「少數族群」(Minority)，是否「人民」需要符合兩個原則：一是「客觀驗證」(Objective

性之自治權力？在民主普選以外，「經濟自主」（香港自行決定經濟政策，反對被單向經濟融合）、「規劃自主」（香港自行決定規劃基建，反對被單向規劃）、「移民自主」（香港自行決定移民審批，反對被單向輸入人口）、「供水自主」（香港自行發展獨立供水系統，反對被東江水系統控制）等等，能否成為未來政治運動之核心議程？香港人能否重新審視《基本法》當中的種種不合理條文，並倡議修改《基本法》以保障香港自治？聯合委員會前期協商、公投複決法案等修憲程序，又能否成為香港人倡議擴大「內部自決權」之參考對象？香港本土政治運動之最具正當性訴求，是否就是按「內部自決權」原則，在主權框架內爭取實現最大程度的自治？

二. 邊陲之自強：自立自主還是仰息他人？

中心與邊陲，是一種長期持續之角力關係，角力就自然涉及雙方之實力對比。當然，在「中心－邊陲框架」之下，中心政權差不多必然掌握權力優勢，但邊陲地區要維持自主性，總不能一廂情願地寄望良性互動，而疏於建立自身之實力。唯有邊陲地區具備自

---

test)，即該地區的民眾是否有一個共同的種族背景、族群、語言、宗教、歷史及文化傳承，以及此等民眾是否完整地管理該地區；第二是「主觀驗證」(Subjective test)，即該地區的民眾是否自覺地認為自己是一群「獨特社群」(Distinctive group)，共享一種獨特的身份認同。要論述和倡議香港人擁有「內部自決權」，關鍵是要建構和普及「香港主體意識」── 在香港的情況，自港英時代開始，香港已是一個華洋共處的社會，不同族裔的香港居民共同生活，加上 1950 年代設立中港邊境管制後，已逐步形成一個有別於中國大陸的政治社群；其後香港經濟起飛、港英政府啟動行政改革、粵語流行文化興起，進一步形成自由、法治、廉潔、粵語等香港核心價值和文化(相對於中國大陸這個「他者」)。有關「人民」之定義，可參閱：Sterio, Milena. 2013. *The right to self-determination under international law: "selfistans", secession and the rule of the great powers*. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York: Routledge. Chapter 1.

立自主之能力，方能有籌碼與中心政權角力；而如果邊陲地區只能仰息他人，結局則必然是人為刀俎我為魚肉。

南提洛爾和諾福克島兩個邊陲地區，一個強調自立自主，一個只能仰息他人，結局自然是截然不同 —— 南提洛爾在意大利主權框架下，曾遭逢墨索尼里法西斯政府之強迫同化（1920 年代到 1940 年代）、也經歷過民主意大利政府以虛假自治之承諾欺騙（1950 年代），但南提洛爾始終自強不息，努力建立起本地政治運動、擴大經濟自主實力和開拓國際支援網絡，終於逐步扭轉原來不利之「中心–邊陲格局」，在 1990 年代實現真正自治；相反，諾福克島人自 1979 年起建立自治政體後，一直對如何維持自治掉以輕心，疏於建立自身之實力，其本土政治運動長期積弱、國際支援網絡不足，終於到了 2008 年金融海嘯後，就連本身之經濟自主實力亦全面崩潰，結果自然是無力抵抗民主澳洲之逐步吸納，在 2016 年被取消自治地位。

從世界思考香港前途，透過南提洛爾和諾福克島之案例，香港人當能思考自強不息之道 —— 香港人能否建立起團結之本土政治運動，特別是盡快建構和鞏固「香港主體意識」？香港人又能否組織起足以盛載這種主體意識，對內能有效連結公民社會和議會政黨、對外能代表香港人與北京談判之政治行動主體？香港人能否擴大經濟自主實力，以民間力量倡議香港經濟發展之多元性、可持續性、國際性和自主性，推進香港之永續經

濟實力？香港人能否鞏固香港作為全球城市之影響力，以民間外交之進路，加強香港與國際社會在政治、經濟、社會、文化、學術等各個層面之連結？

三. 中心之應對：分權還是集權？

中心與邊陲，是一種策略互動之角力關係。邊陲地區要求自治自主，不可能迴避中心政權。但中心政權是選擇以分權（Decentralization of powers）還是集權（Centralization of powers）來應對，則涉及中心邊陲之實力對比、當地之政治傳統、以至中心政權對形勢之判斷等多重複雜考慮；而中心政權之選擇，又往往影響了邊陲地區隨後之選項，形塑了未來之中心邊陲格局。

蘇格蘭和加泰隆尼亞兩個邊陲地區，同樣要求自治自主；而兩地之中心政權，也同樣是民主國家。但民主英國和民主西班牙，卻採用了截然不同之策略，來應對邊陲地區，因而產生了兩種不同之中心邊陲互動結果 ── 民主英國在新工黨政府治下（1997 年至 2010 年），一直以分權政策應對蘇格蘭問題，由《1998 年蘇格蘭法案》開始，透過逐步擴大蘇格蘭之自治權力，疏導了蘇格蘭和倫敦中央政府之矛盾，為英國的「中心–邊陲關係」，帶來了超過十年的穩定局面；相反，民主西班牙在人民黨治下（2011 年至今），一直以集權政策應對加泰隆尼亞問題，不但強硬打壓加泰隆尼亞要求擴大財政自主之訴求，更加插手干預當地之教育語言事務，結果激起原來只要求自治的加泰隆尼亞

人之怒火，紛紛轉向公投自決獨立建國，但這些反彈亦引發人民黨中央政府更強力之打壓，西班牙與加泰隆尼亞之關係，已完全陷於惡性循環。

從世界思考香港前途，透過蘇格蘭和加泰隆尼亞之案例，香港人當能思考中心政權之應對，對邊陲地區前途之影響 —— 香港人能否打破自 1980 年代以來對「民主中國」之粗糙理解，重新認識民主之中央政府，與地方之分權自治，兩者並不必然存在因果關係？香港人又能否重新認識到，真正有利於香港自治之中央政府，不單單是「民主中國」（Democratic China），更應該是「分權中國」（Decentralized China）？香港人又能否連結海內外力量，建立論述以至行動聯盟，一起推動未來之「民主分權中國」（Democratic and decentralized China）？

香港人走不下去了，但香港人會走下去

由 2010 年走溫和談判路線、2014 年發起公民抗命佔領運動、到 2015 年出現勇武抗爭旺角衝突、以至 2017 年以 300 選委議席票投開明建制派，香港人從體制內到體制外，幾乎把各種爭取方法都試過，卻全部都無功而回，始終未能實現香港之自治自主。看不見出路，難免令人感到氣餒，沉重的無力感，把多少人之意志消磨殆盡；又有多少人在絕望中走向輕狂，讓無奈和失望而引發之怒火，遮蓋了我們之眼睛。

革新保港，讀書養志。讀政治史，能讓我們變得踏實；讀比較政治史，更能讓我們擴闊視野反思前路。環顧世界，邊陲共同體爭取自主之歷程，必然是一條漫漫長路，過程中也必然充滿高低起跌，更必然飽受過打壓、屈辱、欺騙、愚弄、甚至鎮壓，是甚麼讓他們堅持下去，或者不能堅持下去？邊陲能否自強、中心如何應對、地緣政治變化，固然都是重要之因素；但最終能否實現自主，始終取決於邊陲共同體，能否建立和維持主體意識，團結上下一起爭取，才有衝破牢籠實現自主之一天 —— 南提洛爾主體意識，令南提洛爾人能夠捱過了墨索里尼之法西斯統治、熬過了戰後民主意大利政府之反覆壓迫，由 1919 年被割讓予意大利，到 1992 年實現自治，南提洛爾人之自治之路，整整走了 73 年。

《想像的共同體》作者安德森曾寄語，「我走不下去了，但我會走下去」（I can’t go on. I’ll go on!）。[20]面對困局，不少香港人慨嘆走不去了；但只要「香港主體意識」仍在，香港人還是會走下去。

20 班納迪克．安德森：《想像的共同體：民族主義的起源與散布》（台北市：時報文化，2015），頁 343。

一. 自治之理想：

內部自決權？

1

魁北克：超越普選之內部自決權

何俊霆

歷史背景

一. 魁北克國族主義

「魁北克人」作為一種國族認同（Quebec nationalism），可追溯至 1759 年。當時魁北克戰役結束，英軍成功擊退法國佔據新法蘭西（New France）地區後，隨即在當地實施英式法律，並將英語定為官方語言。而 1840 年達勒姆報告（Durham Report）更建議一系列同化措施，例如將上加拿大（Upper Canada，包括現今安大略省）與下加拿大（Lower Canada，包含現在魁北克省南部）合併成加拿大聯合省（United Province of Canada），同時亦鼓吹英國人移民到加拿大，以便將當地的法裔加拿大人同化。及後，

隨著 1967 年加拿大聯邦化（Canadian Confederation），原有的加拿大聯合省劃分為現今的魁北克及安大略。在新的聯邦制下，魁北克亦成功取得相當的自治權力，自此魁北克便一直是英屬北美，以及後來的加拿大中，一個與別不同的社會。[1]

魁北克人身份認同最重要的一個載體，無容置疑是法語。魁北克人一直抵抗各種語言同化，並一直視他們自己為英語北美的少數語言族群（Linguistic minority）。另一個也相當重要的載體，則為當地的天主教傳統。這源於當年從法國為逃避革命和世俗化而來的神職人員，形成魁北克教會的保守文化，並支持著一種植根於傳統價值，帶有反工業化、城市化與現代化色彩的身份認同。此外，階級亦是另一個魁北克人身份認同的重要特徵。以往教會一直描繪魁北克為一個鄉郊保守社會，而在魁北克工業化後，聚居城市的魁北克人多處於社會底層，而當地的工商企業，則多為英語資本階級所操縱。[2]

在 1837 年叛亂（**Rebellions of 1837**）以前，法語中產階級一直推崇獨立與共和，甚至加入美國。[3] 惟在叛亂以後，這些理想都失去叫座力。取而代之，則是一種受天主教價值所影響保守國族主義。這種國族主義本質上並非分離主義，主旨是要求在聯邦制內，保存法裔加拿大人的身份認同。這時期的魁北克國族主義，具有種族國族主義

[1] Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.80-81.
[2] Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.80.
[3] Ferretti, A. and Miron, F. （1992）. *Les grandes textes indépendantistes. Ecrits, discours et manifestes québecois, 1774-1992*. Montreal: l'Hexagone; Balthazar, L. （1990）. *Bilan du nationalism au Québec*. Montreal: l'Hexagone.

（Ethnic nationalism）色彩，以語言、宗教、共同歷史以及領土為核心，並將法語加拿大人與英語加拿大人以及美國人作出區別。1953 年發表的《Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems》（或稱 Tremblay Report）就指出，魁北克國族主義的核心，是捍衛法裔加拿大人的傳統、對抗改變力量，並高舉天主教社會教條、反物質主義、靈性價值。報告亦指出，魁北克國族主義非常重視國族環境（Ethnic milieu），主張國族構成應該同質，包括共同的文化和語言，以及反映國族文化的集體生活 。[4]

在二戰後，以保守見稱的時任省長 Maurice Duplessis ，便一直抵抗著經濟、社會及政治現代化的壓力。雖然他對跨國礦業集團作出不少妥協，卻沒有嘗試提升魁北克的經濟自主權。同時，工運被打壓，教會人士繼續享有特權，以換取他們對政權的支持。到 Maurice Duplessis 死後，改革的壓力持續上升，而北美資本的陸續進駐，亦對魁北克的語言及文化構成威脅。到了 1960 年 Jean Lesage 上台，則開啟了魁北克的寂靜革命（Quiet Revolution）。寂靜革命指魁北克於 1960 年代的一系列迅速變革，包括世俗化、工業化、建立地方福利等等。寂靜革命其中一個最重要之變革，乃世俗化及其帶來社會權力分佈的改變，以及教會依照第二次梵蒂岡大公會議的決議所推行之自由化。同時，自由價值亦得以在魁北克的知識份子與官僚架構中植根。[5]

---

4 Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.85-93.

5 Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.79-80.

當年其中一個重要社會矛盾，乃種族分工 —— 英語精英階層與法語低下階層遙遙相對。當時 Jean Lesage 提出「當家作主」(Maitres chez nous) 的口號，正正反映出法語魁北克人，對自主本身事務之渴求。而魁北克的民主自治政府，正好成為實踐這個願望的最佳工具。在六十年代，省政府迅速擴大其活動範圍，並作出了一系列改革。魁北克成立了教育部，逐步將教育事務從教會中取回；社會服務亦有所擴張，並收歸政府所控制；私人電力生產企業國有化，並由國營的魁北克電力公司控制；同時又成立了養老金制度，並以此資助魁北克儲蓄投資集團 (Caisse de dépôt et placement du Québec)，以幫助魁北克工業發展。[6]

寂靜革命一直被視為當代魁北克國族主義的開端。在寂靜革命後，魁北克身份認同不但沒有被現代化所淹沒，反而被強化和改造。時至今日，語言依舊為魁北克身份認同當中的重要原素，但宗教和階級之重要性卻已被取代。

二. 魁北克憲制地位之爭議

魁北克之自治地位，始於 1774 年的魁北克法案(British North America (Quebec) Act 1774)，法案一方面確立了魁北克人信奉天主教信仰的自由 (將新教信仰於效忠宣誓誓詞中移除)，另一方面亦容許法國民法法系 (French Civil Law) 於某些範疇恢復使

---

[6] Keating, Michael. (2001) . *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.81.

用。及後，當年魁北克省於 1791 年分割成上加拿大與下加拿大兩省，後來又經歷了前述的加拿大聯合省時期，直至 1967 年加拿大聯邦化，魁北克終在新的聯邦制下取得相當的自治權力。[7]

縱使魁北克跟加拿大的關係一波三折，魁北克的自治制度大抵上依從兩大原則。第一，是聯邦主義（Federalism）。作為加拿大聯邦的一個省份後，魁北克被聯邦制賦予相當的權力，及後亦在二十世紀初被進一步加強。此外，魁北克自治的實踐，也有賴協商民主 （Consociationalism）原則，意思是即使在聯邦政治層面，主要政黨亦會顧及魁北克的利益 —— 英國人和法國人作為兩大創始國族(Two Founding Nations)的信念，使法語加拿大人和英語加拿大人之間，願意作出妥協與共享權力，並按各地區的管理需要分配權力。[8]

惟到了 1970 年代，魁北克的自治制度備受挑戰。其中，隨著魁北克國族主義的興起，令不同陣營執政的魁北克政府，均以向聯邦尋求更大自治權力為己任。而魁北克人黨的崛起，更對聯邦制度能否容納魁北克構成疑問。與此同時，取回修憲權的議題，亦令憲法爭議搬上政治議程 —— 自 1867 起，加拿大憲法由英國國會制定的英屬北美法(The

---

7 Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.77.

8 Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.82.; Simeon, Richard and Turgeon, Luc （2013）. “Seeking autonomy in a decentralised federation”, in Ghai, Y. and Woodman, S. （eds.） *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

British North America Act）組成，該法案規範了加拿大的聯邦制度，並確立了加拿大的自治領地位，惟所有修改憲法之提案，均須先由英國國會通過。後來，加拿大逐步走向完全獨立，遂要求把修憲權取回。然而，1970 至 1993 間，經過多次憲法會議，都未能就魁北克之憲制地位，制定出聯邦政府、魁北克政府及其他省政府與人民均能接受的方案。[9]

隨著 1980 年魁北克獨立公投的失敗，當年的魁北克人黨政府與時任總理 Pierre Trudeau 的談判，亦在失信與偽善的指責聲中被擱置。[10] 同年十月，Pierre Trudeau 在八個省份未有同意下，要求英國修改英屬北美法，加入《加拿大權利與自由憲章》（Canadian Charter of Rights and Freedoms）。雖然法律容許聯邦政府單方面修憲，惟加拿大最高法院最終裁定，總理需先向各省諮詢並尋求同意。到了同年十一月，雖然 Pierre Trudeau 取得了九個省份支持，惟魁北克仍沒有給予許可。一九八二年四月，英女王伊麗莎白二世簽署修訂，加拿大正式取回修憲權。[11]儘管最終時任省長 René Lévesque 拒絕在法案上署名，該憲法的修訂部分在魁北克仍然有效。為了說服魁北克接受新憲，加拿大政府分別於 1987 年和 1992 年提出米治湖協定(Meech Lake Accord）和夏洛特頓協定（Charlottetown Accord），惟兩者皆被魁北克選民否決。魁北克與聯

---

[9] Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.83-84.

[10] Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.83.

[11] Justice Education Society （2016）. “Overview of the Canadian Charter of Rights and Freedoms”, http://www.lawlessons.ca/lesson-plans/1.3.overview-of-the-canadian-charter-of-rights-and-freedoms, accessed date: 23 February 2017.

邦政府的關係更加雪上加霜，魁北克內支持獨立的呼聲亦有所上升。[12]主張魁獨的魁北克人黨，亦於 1994 年魁北克大選取得執政地位，並於翌年發動第二次魁北克獨立公投。最終，反對方以 50.58%對 49.42%的些微差距險勝。至今，魁北克於加拿大內的憲制地位，依然是懸疑未決。

自治制度

追本溯源，《英屬北美法》第 71 節，賦予了魁北克組織民選議會之權力，是為魁北克內部自決權之根本；同時，聯邦制亦賦予空間讓魁北克在不與加拿大憲法相牴之情況下，可以制定自己的法律；而在加拿大聯邦，各省份的「憲法」往往為不成文，並由一系列法案組成。魁北克憲法的組成包括 National Assembly Act, Election Act, Referendum Act, Executive Council Act, Department Act, 以及 Quebec Charter of Human Rights and Freedoms 等等。這些法案界定了魁北克的自治制度及其運行原則。同時，《英屬北美法》第 58 至 90 節亦給予聯邦省份自行修改省憲法的權力。其後的 1982 年《憲法法案》進一步確認這項權力，並列明只有該省份的議會才能立法修改該省的憲法。[13]

---

[12] Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.84.

[13] Simeon, Richard and Turgeon, Luc （2013）. "Seeking autonomy in a decentralised federation", in Ghai, Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.47-48.

除少數範疇外，加拿大聯邦制清晰列出聯邦政府與省政府所掌管的政策範疇。《英屬北美法》第 91 節列出二十九項專屬於聯邦政府的範疇，包括貿易、商業、銀行、信貸、貨幣、航海、國籍、原住民事務及國防等。而第 92 節則例出十六項專屬於省政府的範疇，它們大多與社會與本地文化及政治制度政策相關，包括徵收直接稅、制訂有關市政機構、醫院、監獄及財產和公民權利的法規等；同時，第 93 節將除安大略和魁北克境內的宗教學校外之教育事務，完全交由省政府自行管理。[14] 就財政而言，加拿大聯邦乃其中一個分權程度最高的聯邦制國家，聯邦政府支出只佔總政府開支的 37%（相對於美國的 61%、澳洲的 53%及德國的 41%）; 各級政府均在稅收及開支中享有高度自主權，憲法亦賦予省政府權力在各個主要範疇徵收直接稅，同時亦享有權力在本地及國際市場借貸。[15]

政治制度方面，魁北克一如加拿大其他省份，採用「省督-省總理」(Lieutenant Governor-Premier）之雙首長制（Daul-executives system）。省督乃名義上英王在魁北克省之代表，由加拿大總督（Governor General of Canada）委任，並沒有具體任期限制(任命直至下任省督被委任時才中止，而省督一般在首 5 年任期內不會被撤換)；負責履行各種體現國家主權之憲制工作，包括命省總理及其內閣官員、簽署法案、在省議會發表開幕演說、頒授榮譽、處理對外禮儀事務等等。現時的魁北克省督 J. Michel

---

14 Sterio, Milena （2012）. The right to self-determination under international law: "selfistans", secession and the rule of the great powers. Oxon: Routledge, pp.49.
15 Sterio, Milena （2012）. The right to self-determination under international law: "selfistans", secession and the rule of the great powers. Oxon: Routledge, pp.55.

Doyon，乃本土魁北克人，為當地德高望重之法律界名宿。[16]魁北克具體之自治事務，則由省總理全權負責。總理由省議會「魁北克國民議會」(National Assembly of Quebec)選舉產生，按西敏寺模式(Westminister model)為議會多數黨領袖，負責履行魁北克政府首長之職務，包括主持名為「行政局」(Executive Council)之內閣會議；而省議會每 5 年定期大選，全部 125 席以「單議席單票制」(First-past-the-post system)選舉產生。[17]

政治光譜

一. 魁北克自由黨與魁北克人黨

魁北克的政治光譜，可籠統分為聯邦派與國族主義派；而魁北克自由黨與魁北克人黨，分別是代表這個光譜兩端的兩大政黨。

自由黨成立於 1867 年，在成立之初的首二十年間，自由黨一直在魁北克扮演反對黨角色，保守黨則佔據執政地位。到了 1897 年，自由黨終於首次贏出魁北克大選，並展開了長達 39 年的執政時期。到了後來 Jean Lesage 主政時期，由於 Lesage 大力推動魁北克國族意識，讓魁北克自由黨與聯邦自由黨的關係緊張。最終，魁北克自由黨與聯邦自由黨於 1964 年正式分家。[18]縱使魁北克自由黨一向支持聯邦主義，即主

[16] 魁北克省督 J. Michel Doyon 的官方網站：http://www.lieutenant-gouverneur.qc.ca

[17] 魁北克政府的官方網站：http://www.gouv.qc.ca/EN/VotreGouvernement/Pages/Accueil.aspx

[18] The Montreal Gazette - Apr 27, 1964,

張魁北克留在加拿大聯邦內，但該黨同時強調必須尊重魁北克在聯邦內的地位，並且提倡魁北克人意識及各種魁北克優先、本土化政策。由於魁北克自由黨主張該省留在加拿大聯邦，該黨被視為魁北克聯邦派之代表。[19]

在國族主義派方面，最先有國族聯合黨（Union Nationale）之短暫出現。國族聯合黨的前身，為由魁北克自由黨異見者所組成的國族自由行動（Action libérale nationale）， 以及魁北克保守黨所合組之政治聯盟。在 1935 年的大選，兩黨同意協調並只派一名候選人參選，以挑戰當時連續執政 35 年的自由黨，最終國族自由行動贏得 25 席，保守黨贏得 17 席。最終時任黨魁 Maurice Dupless 成為官方反對黨領袖，並借助 Louis-Alexandre Taschereau 的貪污醜聞迫令提前大選。及後 Dupless 乘勢召開黨團會議，並將兩黨合併為國族聯合黨。在 1936 至 1970 年期間，國族聯合黨曾經三度執政。

直至 1968 年，魁北克人黨（Parti Québécois）成立，該黨以追求魁北克獨立為宗旨，對日後魁北克發展影響深遠。魁北克人黨由主權聯繫運動（Sovereignty-Association movement, MSA）及國族獨立運動（Rassemblement pour l' independance national, RIN）兩股獨派勢力組成。[20]主權聯繫運動由前自由黨成員

---

https://news.google.com/newspapers?id=wcMtAAAAIBAJ&sjid=iJ8FAAAAIBAJ&pg=4248,6415337&dq=liberal-federation%20canada%20president&hl=en, accessed date: 23 February 2017.

19 辛翠玲（2005）:〈從國族主義到認同平行外交: 魁北克經驗〉，載《政治科學論叢》， 第 124期，頁 111–136。

20 辛翠玲（2005）:〈從國族主義到認同平行外交: 魁北克經驗〉，載《政治科學論叢》， 第 124期，頁 111

René Lévesque 成立，初時與較激進的國族獨立運動存在意見分歧。但在魁北克人黨成立之後，國族獨立運動解散，成員被邀請加入魁北克人黨。[21]最終魁北克人黨成功統合獨派勢力，成為爭取魁北克主權之旗艦政黨。

事實上，在成立之初，魁北克人黨的政治主張並非直接獨立，而是較為溫和的主權聯繫（Sovereignty-Association）。所謂主權聯繫基於兩大原則：一、確立魁北克主權；二、與加大拿維持一定程度的政治及經濟聯繫。Lévesque 在 1968 年發表《An option for Quebec》，進一步勾劃主權聯繫之具體政策，例如與加拿大共享貨幣體系、中央貨幣管理機構、聯合的自由貿易區、共同對外關稅、容許貨物與人員於魁北克與加拿大間自由流通、就工作及移民達成特別協議等等。同時，Lévesque 亦建議成立三個魁北克加拿大共同機構，包括由兩地派出同等數目的部長級官員，組成社區議會（community council）以處理糾紛；同時設立由同等數目的魁北克及加拿大法官組成之法庭，以審議有關聯繫條約的爭議；最後是設立中央貨幣管理機構，以共同管理匯率。在這個願景下，主權聯繫一方面讓魁北克自決內部事務，亦能同時保持與加拿大聯邦的經濟聯繫。[22]1980 年，魁北克人黨舉行公投，尋求選民授權以便就主權聯

–136。

[21] Clinton Archibald (2015) . “Sovereignty-Association” http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/sovereignty-association, accessed date: 23 February 2017.

[22] Clinton Archibald (2015) . “Sovereignty-Association” http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/sovereignty-association/, accessed date: 23 February 2017.

繫跟聯邦及其他省政府進行談判。最終公投以百分之 60 對 40 之差被否決，魁北克人黨遂放棄這項建議。[23]

Jacques Parizeau 於 1988 年成為魁北克人黨黨魁後，該黨在公投策略上作出重大改變 —— 主權被保留，但聯繫則被摒棄。在 1995 年公投，公投問題不再提及聯繫（association），而建議與加拿大「締結一個新的經濟和政治夥伴關係」。跟上一次公投不同，若然是次公投獲得通過，即使與加拿大談判失敗，魁北克仍會享有主權地位。換句話說，1995 年的公投較類近獨立公投，而 1980 年的主權聯繫公投，本質上是一個新的聯邦協議。[24] 最終，反對獨立的一方，以百分之 50.58 的些微差距險勝。[25]

二. 從加拿大國族主義到魁北克國族主義

事實上，要解釋魁北克政治光譜的演變，除了討論魁北克人黨的成立外，亦不得不提加拿大本身的國族建構。隨著 Pierre Trudeau1968 年就任首相，加拿大國族主義始發展起來。藉著政策與憲法的改變，Pierre Trudeau 逐漸建立起加拿大作為一個建基

---

[23] Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.85.

[24] Clinton Archibald （2015）. "Sovereignty-Association" http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/sovereignty-association/, accessed date: 23 February 2017.

[25] Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.85.

於雙語主義（bilingualism）、多元文化主義（multi-culturalism）、《權利與自由憲章》（Charter of Rights and Freedoms）、省份平等（equality of provinces）的國族。對 Pierre Trudeau 來說，上述種種主張，均為他試圖將魁北克人意識，移植入加拿大身份認同之手段。然而，他的願景並未打動魁北克人，卻反被魁北克以外的加拿大人廣泛接受。換言之，Pierre Trudeau 的國族建構策略，諷刺地在錯誤的對象中取得成功。[26]

新加拿大國族主義之盛行，可以歸功於幾個因素。首先，戰後英國國力衰退，同時加拿大與英國的關係逐漸疏遠，不少英裔加拿大人歸致力尋求新的身份認同，以取代舊有的英國加拿大之國族觀。與此同時，美國躍升成為世界霸權，以雙語與多元文化作國族定義，正好令加拿大國族觀與美國國族觀遙遙相對。而與絕大多數的國家國族主義（State nationalism）不同，加拿大國族觀不單沒有保護國族大眾（National majority）的特徵，反而接受國族小眾（National minority）的語言，即一方面將法語置於跟英語同等地位，另一方面卻又否定法裔魁北克人之國族地位（National status）。這種加拿大國族觀，刻意地將英語和法語為母語者整合起來，並視兩者為加拿大國族的無差別成員，只是碰巧部份人說英語、部份人說法語而已；但此一定義亦同時意味著，加拿大國族觀否定了法語加拿大人為獨特之政治社群。[27]

---

[26] McRoberts, Kenneth （2004）. "The future of the nation-state and Quebec-Canada relations" in Michel Seymour （ed.） *The fate of the nation state,* Montréal: McGill-Queen's University Press, pp.390-402.

[27] McRoberts, Kenneth （2004）. "The future of the nation-state and Quebec-Canada relations" in Michel

這種「雙語國族」在社會學上存在極大矛盾。歸根究底，國族這概念很大程度上建基於共通性與共享經驗，而語言的不同往往會把它們抹滅。亦因為語言為文化價值的載體，不同的語言亦會使相同的事件有著不同的經驗。而加拿大的例子亦正好顯示，即使在同一國家內，不同的語言族群亦會傾向聚居於不同地域。這種地域分野，為建構單一國族帶來極大困難。縱使如此，這種雙語國族觀，卻成為加拿大相對美國的獨特之處。跟對待語言的做法相似，加拿大國族觀亦刻意避免建基於國族大眾（National majority）的文化之上。以往的英裔加拿大人所崇尚的英國性（Britishness）被放棄，相反，為成為一個真正多元文化的國家，Pierre Trudeau 甚至聲稱「加拿大沒有官方文化。」[28]一方面，與坊間對國族主義的陝隘、保守、以族裔為本的形象截然不同，加拿大國族觀避開大眾國族主義與小眾國族主義的對立，相對於國族主義甚至更近乎普世主義；另一方面，它始終是徹徹底底的官方國族主義（Official nationalism），在 Pierre Trudeau 的治下，他採取明確的國族建構論述，並宣稱「加拿大必需以統一的精神和目標來實現共同目標。若然加拿大是一個國族，必定存在一種國族意志，它必定高於各省政府慾望的最小公倍數。」在這個信念之下，Pierre Trudeau 展開了上述各種包括憲法歸國及訂立權利自由約章等政治改革。[29]

Seymour （ed.） *The fate of the nation state,* Montréal: McGill-Queen's University Press, pp.390-402.

[28] McRoberts, Kenneth （2004）. "The future of the nation-state and Quebec-Canada relations" in Michel Seymour （ed.） *The fate of the nation state,* Montréal: McGill-Queen's University Press, pp.390-402.

[29] McRoberts, Kenneth （2004）. "The future of the nation-state and Quebec-Canada relations" in Michel Seymour （ed.） *The fate of the nation state,* Montréal: McGill-Queen's University Press, pp.390-402.

Pierre Trudeau 的加拿大國族觀，之所以未為絕大部份法語魁北克人所接受，當中有幾個原因。首先，加拿大的官方國族觀，將加拿大視為雙語國族，法語在整個加拿大均與英語享有同等地位，加拿大政府甚至宣稱法語社群不單存在於魁北克之內，在魁北克之外也普遍存在。與此同時，加拿大政府又以多項措施，大力促進法語在魁北克外的普及程度。然而，在魁北克人眼中，加拿大政府這些舉動，乃嘗試營造「魁北克並非獨一無二」的形象。對魁北克人來說，加拿大的法語使用，跟魁北克的法語使用，有著截然不同的意味；因為只有在魁北克，法語人口才佔大多數，亦只有魁北克政府，能被信任保護和強化法語。故此，加拿大政府的雙語國族觀，根本無法打動魁北克人。其次，對魁北克人來說，《權利與自由憲章》一方面為魁北克外的法語小眾提供強而有力的保障（尤見於規定省政府必需為法語小眾提供法語教育），另一方面卻對魁北克強加了保障境內英語小眾的義務。按《憲章》條文，魁北克政府必需為英語小眾提供英語教育。故此，不少魁北克國族主義者認為《憲章》的訂定，不但大大限制了魁北克政府教育政策的管轄權，更是未經魁人授權的外來干預。更重要的是，這種著重多元文化主義與省份平等的國族觀，對魁北克人來說乃是憲制地位上的重大倒退。自 1960 年代始，聯邦領袖往往高舉一種對加拿大的「雙文化」（Bicultural）理解，部份論者甚至深信一種法裔及英裔加拿大人作為加拿大國族地位對等的「兩大先民」（Two equal "founding peoples"）的國族願景。[30] 多元文化主義與省份平等

---

[30] Simeon, Richard and Turgeon, Luc（2013）. "Seeking autonomy in a decentralised federation", in Ghai, Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*.

意味著魁北克只是加拿大「其中一個省」，大大不如以往「開國先民」的地位。自1960 年代以來，魁北克政客一直要求該省在加拿大內享有特殊地位（Statut particulier），以爭取接管原來屬聯邦政府管轄的政策範疇。這種理念，一直在聯邦政圈中享有廣泛支持，雖然特魯多上台後對此加以否定，惟這種信念早已在魁北克內根深蒂固。某程度上，加拿大國族觀挑戰了魁北克國族主義的立論前設，亦同時對魁北克人的國族想像予以否定。上述種種均為魁北克與加拿大的矛盾埋下伏線。[31]

正因如此，前述的《米治湖協定》的拉倒，對魁北克獨立運動的發展影響深遠。在《米治湖協定》剛推出時，縱使協定提出的修改跟魁北克人的最終願景尚有一段距離，但其對魁北克作為「加拿大內一個獨特社會」（Quebec constitutes within Canada a distinct society）的肯定，卻成功爭取到不少魁北克人支持。然而，隨著《米治湖協定》被英裔加拿大人的反對而拉倒，不少魁北克人將對《米治湖協定》的否定視為對魁北克作為一個獨特社會的否定，甚至視之為對魁北克人的排斥與羞辱。魁北克獨立運動的支持度亦因而躍升。[32] 雖然 1995 年的獨立公投最終以些微差距失敗，但其對魁北克的政治發展有著深遠影響。

個案重點

Cambridge: Cambridge University Press, 39-41.

[31] McRoberts, Kenneth （2004）. "The future of the nation-state and Quebec-Canada relations" in Michel Seymour （ed.） *The fate of the nation state,* Montréal: McGill-Queen's University Press, pp.390-402.

[32] McRoberts, Kenneth （2004）. "The future of the nation-state and Quebec-Canada relations" in Michel Seymour （ed.） *The fate of the nation state,* Montréal: McGill-Queen's University Press, pp.390-402.

一. 魁北克之內部自決權

1995 年，魁北克獨立公投雖以些微差距被否決，但由於要求獨立的魁北克接近半數，促使加拿大政府就魁北克單方面宣告獨立之合法性，向加拿大最高法院尋求意見。時任總督會同行政會議，提出了三個問題予加拿大最高法院，以釐清有關魁北克獨立的憲法爭議：

1. 根據加拿大憲法，魁北克省議會、立法機關或政府在法理上是否有權單方面脫離加拿大？（Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? ）

2. 國際法是否賦予魁北克省議會、立法機關或政府權力單方面脫離加拿大？就此，國際法有否賦予魁北克省議會、立法機關或政府權力行使自決權，以單方面從加拿大獨立？（Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National

Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? ）

3. 若本地法律與國際法就魁北克省議會、立法機關或政府單方面脫離加拿大的權力出現衝突，於加拿大何者應優先考量？（In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Quebec to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally, which would take precedence in Canada? ）[33]

加拿大最高法院在名為 《Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 SCR 217》的經典判決中，援引國際法將自決權分為內部自決（Internal self-determination）與外部自決（External self-determination），前者指「人民在既定國家框架下，追求其政治經濟社會及文化發展」（a people’s pursuit of its political, economic, social and cultural development within the framework of an existing state），後者則為「在極端情況下」(arises in only the most extreme of cases)「單方面宣告獨立的權利」(the assertion of a right to unilateral secession）[34]。判辭進一步指出，外部自決權只在某些「仔細定義的條件下」(Under carefully defined circumstances）才能得以運用，除殖民地和被軍事佔領的地方外，一般而言只有當「人民有意義地行使其內部自決權的途

[33] Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 SCR 217
[34] Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 SCR 217, para. 126

徑被阻礙」（When a people is blocked from the meaningful exercise of its right to self-determination internally）[35]時，他們才有權行使外部自決權宣告獨立。

按照上述原則，判辭指出魁北克之現況，不足以讓魁北克人行使外部自決權。一方面，魁北克人的人身安全未受威脅，同時基本權利亦未有被大規模侵犯，故此判辭認為魁北克人並不算是受壓迫人民（Oppressed people）。[36]另一方面，在過去五十年間，有將近四十年的時間均由魁北克人任加拿大首相；在這段時間內魁北克人亦不時擔當聯邦內閣中的最重要的職位；在 1997 年前的八年間，首相以及反對黨領袖均為魁北克人；在判辭撰寫之時，加拿大首相、首席大法官、兩名法官、加拿大軍隊總參謀、加拿大註美國大使，以至聯合國常務副秘書長均有魁北克人。[37] 故此，魁北克人不能說是被排拒進入政府，而實際上更是能擔當加拿大政府之重要職位，而該省的人民亦能自由地作出政治選擇，在魁北克、加拿大和世界各地追求經濟、社會和文化發展，魁北克人在立法、行政和司法機構亦能公平地被代表。判辭總結說，加拿大為一個根據人民平等權利和自決原則行事的主權國家，因此擁有代表屬於該領土的全體人民之政府；即使尚未能就憲法修正案達成協議，但這並不等於否定了人民自決權。因此按目前加拿大的憲制安排，並不能按國際法原則作出魁北克人處於不利地位的結論。總括而言，魁北克既不是前殖民地，亦沒有被軍事佔領，同時人民亦沒有被排拒於政府之外，並且可自由地追求政治、經濟、社會及文化發展，因此就國際法而言，

[35] Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 SCR 217, para. 131
[36] Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 SCR 217, para. 135
[37] Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 SCR 217, para. 135

魁北克的內部自決權沒有被侵犯，並不享有外部自決的權利，[38]儘管判辭亦提出加拿大政府有跟魁北克進行談判的憲制義務。[39]

理解了上述魁北克內部自決權的憲制基礎，我們可以按著內部自決權的脈絡，更深入了解魁北克內部自決權之內涵和演變，當中關鍵是逐步形成的「不對稱聯邦主義」（Asymmetrical federalism）—— 即在加拿大聯邦內下，不同的成員省份的自治權力有所不同，以滿足各省的獨特性及個別要求。儘管「省份平等」至今仍然獲得較受加拿大人支持、以至一些將「不對等安排」寫入憲法的嘗試均以失敗告終（例如前述的《米治湖協定》)；但一些實然性的「不對等安排」卻被普遍接受，因而令魁北克可以在不同事務上，擴大實踐其內部自決權。下述的語言自主和移民入境審批自主兩方面，就最能體現魁北克享有之內部自決權。

*二. 自主**語言政策***

加拿大聯邦制就魁北克的「不對稱安排」中，最重要莫過於其語言政策。雖然現代魁北克宗教與階級重要性大不如前，但語言依舊成為魁北克身份認同的主要載體。於

[38] Sterio, Milena （2012）. The right to self-determination under international law: "selfistans", secession and the rule of the great powers. Oxon: Routledge, pp.30-32.

[39] 雖然判辭否定魁北克享有外部自決權，它卻同時指出，考慮到憲政主義、 法治、聯邦主義、民主及尊重小眾等原則，若然魁北克人民就獨立之「清晰的問題」(clear question) 上達致「清晰的大多數」(clear majority)，那麼加拿大政府則有憲制上的義務 (constitutional obligation) 跟魁北克進行談判，換句話說，加拿大在這個情況下並非不可分裂。判辭使加拿大成為世界上，少數提供明確分離條款的國家之一。

60 年代至 80 年代間，魁北克推行了一系列「推法滅英」的法例與規定，旨在提升法語加拿大人的地位，同時確保外來移民不會令法語人口數目減少以及威脅他們的地位。以致後來，語言政策被視為促進移民融入魁北克之主要工具。[40]

就此，魁北克法語局（Office de la langue française）早於 1961 年已在成立，旨在推廣法語以及進行法語教育。到了 1974 年，魁北克議會通過了又名《法案二十二》(Bill 22）的《官方語言法案》(Loi sur la langue officielle），使法語成為公共行政及服務的官方語言。法語局亦易名為法語委員會（Régie de la langue française），負責製定與執行條款，以推動法語成為魁北克的官方語言。另一個影響深遠又極具爭議的政策，則是 1976 年通過的《法語憲章》(Charter of the French Language，又名 Bill 101)。憲章的內容包括以下各大方面：

1. 將法語定為魁北克唯一官方語言
2. 除了英語少數族群外，實行強制性法語教育
3. 使法語成為公共行政的官方語言
4. 使法語成為私人企業的工作語言
5. 使法語成為商業及公關的官方語言

[40] Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.103-104.

在商業方面，政策要求商業機構需作出證明，它們是以法語營運業務，以便為法語加拿大人創造就業機會。在政策實施後，縱使有部份企業移師安大略，但總體而言大部分企業均接受並視使用法語為在魁北克境內營運的成本之一。直至 1993 年，政策在商界獲得顯著成效，超過七成員工人數達五十人以上的企業，均獲得法語使用證明。隨著法語人口的工作機會增加，他們與英語人口的收入差距亦顯著收窄；而管理人員的法語人口比例，亦由 1977 年的 38%躍升至 1988 年的 58%。[41]

然而，對英語及母語既非英語也非法語的人來說，法語化政策某些方面極具爭議性，其中以教育及《標誌法》方面尤甚。在 70 年代以前，魁北克的教育政策相對被動，當年的家長可自由選擇法語或英語學校。事實上，早年的政府甚至鼓勵移民將子女送往英語學校，以便保護法語學校語言純潔。在寂靜革命以後，政策重點改為協助移民融入魁北克社會，故此當時的政策改為鼓勵移民子女就讀法語學校。而後來的 101 法案，更將此舉變為強制性，而只有受英語教育的父母（初時限定為在魁北克內，後來法庭按憲法要求裁定為加拿大境內受英語教育者）才能將子女送往英語學校。政策實施後，英語學校的收生數目銳減，同時非法語非英語人口（Allophone）的子女，由原來不到四成就讀法語學校升至七成五。縱使坊間存在不同的估計，但政

[41] Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.104-106.

策無疑令新移民慢慢融入法語文化當中。與此同時，原先的英語人口，因著其不同的教育制度，卻始終遺落在魁北克主流文化之外。[42]

另一個極具爭議的政策，乃實施《標誌法》(Sign Law)。標誌法訂明，魁北克內所有商業標語，只能使用法語。對法語人口來說，這項法規完全合理，以便確保法語出現在日常生活當中。但對英語人口來說，這是對言論自由及商業自由的箝制。經歷漫長的訴訟，最終《標誌法》於 1989 年被高等法院裁定違憲。有見民情洶湧，時任省長 Robert Bourassa 只好讓步，規定在商業建築外只能使用法語標誌，在建築內則容許雙語。到了 1993 年，法例再度放寬，雙語標誌基本上被容許，惟法語必需是其中之一。[43]

雖然《法語憲章》規定多項語言運用的要求，但英語人口使用英語的權利基本上仍被《加拿大憲法》保障。例如，《憲章》原先亦規定，除雙方同意外，法語需作為法庭的唯一語言。基於《加拿大憲法》的要求，後來又變成各方均能用自己的語言進行訴訟。同時，《憲法》亦保障英語人口以母語接受教育的權利，以及使用醫療及社會服務的權利。[44]無論如何，魁北克人大抵上仍能夠自主語言政策，並以此鞏固法語作為魁人主體意識載體之地位。

---

42 Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.106-107.

43 Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.107-108.

44 Keating, Michael. （2001）. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec,*

三. 自主移民入境審批

除語言政策外，另一個能體現魁北克內部自決權的例子，在於其移民入境審批權。自 1970 年代起，加拿大與魁北克先後簽訂多項協議，賦予魁北克政府廣泛移民入境審批權。於 1991 年，《加拿大-魁北克協議》（Canada–Quebec Accord）取代了早前簽訂的 Lang-Cloutier Agreement （1971） 、 Andras-Bienvenue Agreement （1975） 及 Cullen-Couture Agreement （1979），成為魁北克移民政策的綱領。《協議》的第一節列出受協議規範的四個範籌：入境者的甄選（Selection of persons coming permanently or temporarily to Quebec）、 加拿大入境許可（Admission into Canada）、融入魁北克社會（Integration into Quebec society）及移民數量的控制（Determination of levels of immigration to Quebec）。第二節則明確說明，《協議》的其中一個目標在於保障魁北克人在加拿大的人口比重，並以尊重魁北克獨特身份認同的方式將移民融入該省（Preservation of Québec’ s demographic importance within Canada and the integration of immigrants to that province in a manner that respects the distinct identity of Québec）。第三及四節則列出加大拿與魁北克入境審批的分工：加大拿負責訂立全國性標準及目標，以及執行健康、國

Catalonia and Scotland, 2nd Edition. New York: Palgrave, pp.106.

防、犯罪紀錄等查証工作，而魁北克則負責甄選、接收及協助移民融入社會。[45] 同時，協議亦訂明加拿大不會將不合魁北克甄選要求的移民分配到該省。[46]

協議對魁北克獨特身份的保護，主要在於三方面：魁北克對移民數量有決定權、移民與居民的比例有所規範，以及魁北克全權負責所有協助移民融入社會的服務，包括法語課程。《加拿大-魁北克協議》訂明，魁北克每年就其希望接收的移民數量，知會加拿大考慮，加拿大則負責訂定每年全國性移民數量；之後魁北克將會按其總人口與加拿大總人口比例，接同等比例的移民。而在接收及甄選方面，除家庭團聚與難民類別申請者外，協議訂明三大原則：

1. 魁北克全權負責該省入境移民的甄選工作，加拿大則全權負責移民移居當地的相關工作。
2. 除非該移民屬於加拿大法律下不可接受的類別，否則加拿大將接納任何符合魁北克甄選標準的移民進入魁北克。
3. 加拿大不得接納任何不符合魁北克甄選標準的移民進入魁北克。

[45] Government of Canada （1991）."Canada–Québec Accord relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens" http://www.cic.gc.ca/ENGLISH/department/laws-policy/agreements/quebec/can-que.asp, accessed date: 23 February 2017.

[46] Becklumb, Penny （2008）. "Immigration: The Canada-Quebec Accord" http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/ResearchPublications/bp252-e.htm, accessed date: 23 February 2017.

有別於其他類別的移民，以家庭團聚為由的移民申請，協議給予加拿大制定家庭類別甄選資格的權力。然而，協議的附件甲第 18 條亦同時訂明，將成立機制以確保魁北克當局如有需要，可以會見家庭類別申請者並進行面試。

至於難民，加拿大方則全權負責境內難民聲稱之處理；至於境外難民，加拿大則決定那些申請者具備難民資格，而魁北克則從合資格難民當中，選擇適合申請人移民魁北克。同時，協議給予魁北克就難民入境有明確否決權，列明加拿大不得接受不符合魁北克的甄選標準的難民進入魁北克。協議亦訂明加拿大撤銷為魁北克永久居民提供的語言和文化融合服務以及移民諮詢和安置計劃，上述服務將由魁北克承擔，而加拿大則按移民數量向魁北克提供財務補償。而當中最重要的，莫過於為新移民免費提供的法語課程（Cours de langue pour les immigrants au Canada, CLIC）。按政府規定，所有魁北克境內的成人新移民及受保護人仕均能修讀免費法語課程。課程按官方語言標準（Niveaux de compétence linguistique canadiens （NCLC））制定，課程旨在為永久性居民新移民提供學習法語的途徑，並令他們熟悉魁北克社會的主要特色。[47][48][49]

---

47 Government of Canada （2014）.“ Language classes funded by the Government of Canada”, http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/live/language.asp, accessed date: 23 February 2017.

48 Government of Canada （2013）.“ Backgrounder — Language Instruction for Newcomers to Canada （LINC） Program”, http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2013/2013-10-18.asp, accessed date: 23 February 2017.

49 Becklumb, Penny （2008）. “Immigration: The Canada-Quebec Accord” http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/ResearchPublications/bp252-e.htm, accessed date: 23 February 2017.

結語

聯邦制對於現代加拿大來說影響深遠。語言及地域上的差異，令聯邦成為幅員遼闊的加拿大最理想之政治制度；而在聯邦制基礎上進一步發展出來之「不對稱安排」，更有助保存魁北克在語言及文化上之獨特性，同時亦讓魁北克人的內部自決權，能在加拿大主權之內得以實踐 —— 大量的「不對稱安排」，讓魁北克在享有民主普選權利之外，更能夠保存和發展自己獨特之法制、稅制、社會福利制度，以至獨特之語言、教育、及移民政策，凡此種種均對化解英語及法語加拿大人之矛盾發揮重大作用。魁北克之經驗啟示，真正能實踐內部自決權之自治制度，並不止限於普選權利，而是能真正及全面地保障邊陲地區的獨特性。

儘管魁北克於加拿大內的憲制地位，其實至今一直懸疑未決；但隨著加拿大最高法院在 1995 年之判決及魁北克內部自決權之充分實踐，魁北克的自治制度已証實能有效緩和魁北克與加拿大謝之間的矛盾與分歧。[50]

---

50 Simeon, Richard and Turgeon, Luc（2013）. “Seeking autonomy in a decentralised federation”, in Ghai, Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.60.

2

奧蘭群島：

內部自決權之憲制保障

吳凱宇

歷史背景

談起內部自決權(Right to internal self-determination)，奧蘭群島(Åland Islands) 可說是開山鼻祖，它早於自 1921 年已成為芬蘭內的一個自治政體，享有內部自決權。[51]由於當地自治制度完善、民眾普普遍滿意自治安排，所以奧蘭被國際社會公認為內部自決的經典成功案例，不少地區都特意參考和借鏡其成功經驗。

奧蘭群島由 6,757 個大小島嶼組成，位處於芬蘭和瑞典之間的波羅的海，總陸地面積 1,552 平方公里。當地人口在 2015 年有約 29,000 人，其中約 11,400 人住在首府瑪

---

51 Sterio, Milena （2012）. The right to self-determination under international law: "selfistans", secession and the rule of the great powers. Oxon: Routledge, Chapter 2.

麗港（Mariehamn）。奧蘭的官方語言是瑞典語，是約 88%居民的母語。當地 2013 年的國民生產總值（按基本價格計算）為 11 億歐元，主要產業為航運業、金融服務業、房地產、貿易和酒店業。[52]

奧蘭群島自 13 世紀開始，便與芬蘭一併成為瑞典王國領土。由 14 世紀初起，奧蘭被劃入芬蘭的圖爾庫（Turku）行政區。由於地理上相近，奧蘭維持與瑞典與芬蘭兩面的緊密聯繫。後來瑞典在芬蘭戰爭（Finnish War, 1808-1809）中敗給俄國，按戰後兩國簽訂之《弗雷德里克港和約》（Treaty of Fredrikshamn），瑞典將芬蘭連同奧蘭及一併割讓予俄國。俄國把這些新領土組合成芬蘭大公國（Grand Duchy of Finland），並由沙皇兼任大公。[53]雖然芬蘭成為了俄國領土，但卻擁有與俄國本土不同的自治地位。根據 1906 年的俄國憲法，芬蘭大公國的內部事務由特別機構，按特別法律管理。[54]所以奧蘭雖然跟隨芬蘭成為俄國一部分，但俄國並沒有把俄羅斯文化強加於奧蘭群島，當地居民的日常生活並沒受太大影響，仍可使用瑞典語。但軍事上，奧蘭卻成為俄國面對歐洲大陸的軍事前哨。俄國在當地興建堡壘和炮台，以確保俄國通往波羅的海的航路暢通。但奧蘭的軍事重鎮地位不久便消失。俄國在克里米亞戰爭（Crimean War, 1853-56）中被英法擊敗，兩國在與俄國的和約中，規定俄國不得在奧蘭興建防禦工事和部署海陸

52 Statistics and Research Åland （2016）. *Åland in Figures 2016*. Mariehamn: Statistics and Research Åland

53 Stephan, Sarah. （2011）. “The autonomy of the Åland Islands” in Sia Spiliopoulou Åkermark （ed.） *The Åland Example and Its Components: relevance for international conflict resolution*. Mariehamn: Åland Islands Peace Institute, 27-49.

54 Suksi, Markku. （2011）. *Sub-state governance through territorial autonomy: a comparative study in constitutional law of powers, procedures and institutions*. New York, NY: Springer

軍，奠定了現時奧蘭「非軍事化」（Demilitarization）和「中立」（Neutralized）的地位。[55]

隨著 1917 年俄國革命爆發，芬蘭大公國在同年 12 月宣布從俄國獨立，奧蘭群島的歸屬問題，迅速演變成國際糾紛。由於奧蘭群島居民多說瑞典語，與芬蘭語為主的芬蘭不同，所以不想被芬蘭統治，並希望回歸瑞典。當地居民曾就此舉辦民間公投，又組成民間議會推動回歸運動。[56]瑞典大力支持奧蘭居民的訴求，並提議當時新成立的國際聯盟（League of Nations）介入事件。由於芬蘭不想放棄奧蘭主權，所以基於自身曾在俄國治下之自治經驗，在國際聯盟決定介入前兩個月，訂立首部《奧蘭自治法令》（Act of the Autonomy of Åland），宣布給予奧蘭自治。[57]但奧蘭居民並不接受，隨後芬蘭態度轉趨強硬，派軍隊進入奧蘭拘捕「回歸運動」領袖，並控以叛國罪，而瑞典則以召回駐芬蘭外交官作回應。[58]

國際聯盟決定介入爭議後，成立了一個調查委員會（Commission of Rapporteurs）到訪奧蘭群島，國際聯盟的理事會（Council）亦聽取了奧蘭居民代表的意見。[59]調查委員會的結論，是反對奧蘭獨立或脫離芬蘭，並認為少數族群脫離母國而加入他國的訴求

5555 Joenniemi, Pertti. （2014）. "The Åland Islands: Neither local nor fully sovereign". *Cooperation and Conflict*, Vol. 49, No. 1, 80-97.

56 Stephan. （2011）

57 同上。

58 Joenniemi. （2014）

59 Suksi. （2011）

是例外的解決方案，只能在母國缺乏能力和意志落實公正和有效的權利保障之情況下，才應予以採用。[60]由於調查委員會認為，沒有證據證明奧蘭居民的權利受到嚴重侵害，所以認為奧蘭沒有迫切的理由，脫離芬蘭或舉行自決公投。委員會建議國際聯盟應採納一個不損害芬蘭領土主權的解決方案。具體上，調查委員會建議在現有的《奧蘭自治法令》之基礎上，再加入更多的保障條款（Guarantees），以保障奧蘭人的獨特語言文化。

根據調查委員會的建議，國際聯盟理事會於 1921 年 6 月 24 日，就奧蘭問題作出最終決定，判決奧蘭主權屬芬蘭所有；但基於國際社會利益、芬蘭和瑞典兩國的友好關係及奧蘭群島的繁榮福祉，決議亦認為：（1）奧蘭居民應享有若干額外自治保證；（2）奧蘭群島應嚴守中立（Neutralization）及不興建任何防禦工事（Non-fortification）。[61]芬蘭和瑞典數天後，[62]向國際聯盟提交一份《聯合協議書》（Åland Agreement，或譯《奧蘭協議書》），確認國際聯盟的決定，並具體列舉芬蘭該如何保障奧蘭之獨特語言文化和傳統，當中包括 6 項[63]：

1. 奧蘭官立學校須以瑞典語授課，奧蘭當局沒有義務資助以非瑞典語授課之學校。未經市議會（Commune）同意，官立學校不可使用芬蘭語授課；
2. 奧蘭居民和政府機關有權以市價，購買非奧蘭居民在奧蘭擁有之物業；

---

60 同上
61 Stephan.（2011）
62 1921 年 6 月 27 日。
63 Stephan.（2011）

3. 移居奧蘭的芬蘭公民須經 5 年合法居留，才能獲當地投票權；
4. 由芬蘭總統提名的奧蘭總督，須獲奧蘭議會議長同意。如雙方未能達成共識，芬蘭總統須由奧蘭議會提名的 5 名人選中，委任一人為奧蘭總督；
5. 奧蘭群島有權使用當地 50%的地稅收入；
6. 國際聯盟理事會有權監察以上保障條款之落實情況。[64]

為落實國際聯盟的建議，芬蘭國會在《奧蘭自治法令》之上，再於 1922 年通過另一條《擔保法》（Guaranty Act）。但關於上述第 2 項有關物業買賣之保證條款，芬蘭則延至 1938 年才另立法例予以保障。[65]而國際聯盟關於奧蘭群島非軍事化的決定，則於 1921 年由芬蘭、瑞典等歐洲多國簽訂之《奧蘭群島免除軍事設防及中立化公約》（Convention on the Non-fortification and Neutralization of the Åland Islands）予以確認。[66]通過上述一系列程序，芬蘭和瑞典關於奧蘭群島的領土紛爭得以和平解決，奧蘭最終成為芬蘭治下一個非軍事化自治政體。由於爭端最終和平解決，所以奧蘭群島常被國際社會視為和平解決國際領土爭端的經典案例。

自治制度

64 此條隨著國際聯盟在 1946 年解散而失效。
65 Suksi.（2011）
66 同上。

奧蘭群島的自治制度，源於芬蘭國會於 1920 通過的《奧蘭自治法令》(和芬蘭與瑞典在 1921 年向國際聯盟提交有關奧蘭問題的《聯合協議書》。其後《自治法令》分別在 1951 和 1991 年兩次修訂，逐步鞏固奧蘭自治。

1920 年的《奧蘭自治法令》(《1920 法令》) 和 1922 年通過之《擔保法》，勾勒了奧蘭群島自治制度之基本架構。其中《1920 法令》，讓奧蘭擁有自己的民選議會 (Åland Parliament)，並由議會選舉總理 (Premier) 以組織政府 (Government of Åland)，法令亦給予奧蘭廣泛自治權力，包括教育、醫療、文化、產業和警察等。[67]而 1922 年之《擔保法》，則規定芬蘭總統提名的奧蘭總督 (Governor) 人選，必須獲得奧蘭議會議長之同意。[68]《1920 法令》另一項特點，是規定芬蘭國會對自治法令之修改，必先得到奧蘭議會的同意，使芬蘭無法單方面改變或取消奧蘭之自治地位。[69]更特別的地方，是《1920 法令》在中央與地方權限方面，只列出芬蘭中央政府在奧蘭群島保留的權力，其餘權力則下放至奧蘭議會，使奧蘭與其他聯邦制國家的州份一樣，擁有剩餘權力 (Residual powers)。但國際法學者 Suksi 認為，剩餘權力不一定對奧蘭自治有利，因為沒有明確列出奧蘭議會的權力範圍，亦可能使奧蘭的內部自決權受到中央侵蝕。例如《1920 法令》規定，芬蘭國會有權就國際條約所規管的事務為奧蘭立法，就可能使奧

67 Hepburn, Eve. （2014a）. “Forging autonomy in a unitary state: The Åland Islands in Finland”. *Comparative European Politics*, Vol. 12, No. 4/5, 468-487.

68 Suksi, Markku. （2013）. “Prosperity and happiness through autonomy: the self-government of the Åland Islands in Finland” in Yash Ghai and Sophia Woodman （ed.） *Practising self-government: a comparative study of autonomous regions*. Cambridge: Cambridge University Press, 62-90.

69 Suksi. （2011）

蘭的內部自決權因芬蘭與他國簽訂之國際條約而縮小。另外，《1920 法令》又規定，芬蘭國會有權在《1920 法令》通過前芬蘭法例未有覆蓋之事宜為奧蘭立法，這樣將有機會大大限制奧蘭議會的立法權。[70]

自治制度在 1920 年代確立後，奧蘭人一直希望修改自治法令，以進一步加強保障奧蘭自治。經過芬奧雙方漫長談判，芬蘭國會在 1951 年，通過了第 2 部奧蘭自治法令（《1951 法令》)。這部自治法令採用列舉原則 (Eenumeration)，把芬蘭國會和奧蘭議會各自的權限逐項明確列出，解決了《1920 法令》奧蘭自治權力不清晰的問題[71]，它亦涵蓋了 1922 年《擔保法》的保障內容。[72]另外，它亦擴展奧蘭的自治權力至新領域，包括福利、房屋、市政和環境等。此外，為加強保護奧蘭居民的利益和語言文化，《1951 法令》亦設立了奧蘭地區公民資格 (Right of domicile)，外地居民要在奧蘭住滿 5 年才可申請成為奧蘭地區公民，享有選舉和被選權，亦規定只有擁有奧蘭公民資格的人，才可以在奧蘭購置物業和經營生意。[73]最後，《1951 法令》把官立學校教授芬蘭語須獲所在市鎮批准的規定，擴展至其他外語。[74]在修改自治法外，奧蘭隨後亦在其他方面鞏

---

70 Suksi. （2011）

71 同上。

72 同上;《擔保法》在 1951 年被廢除。

73 Suksi. （2013）

74 Öst, Heidi. （2011）. “The culture and linguistic safeguards of the Åland minority protection regime” in Sia Spiliopoulou Åkermark （ed.） The Åland Exmaple and Its Components: relevance for international conflict resolution. Mariehamn: Åland Islands Peace Institute, 72-86.

固自己的自治地位，例如奧蘭在 1954 年制定了區旗，又在 1984 年開始發行自己的郵票[75]。

又經過近 40 年的醞釀，芬蘭國會在奧蘭議會的同意下，在 1991 年通過第 3 部，亦即現今實行的一部《奧蘭自治法令》(《1991 法令》)[76]，進一步鞏固奧蘭的內部自決權。與《1951 法令》一樣，《1991 法令》採用列舉形式將芬蘭和奧蘭各自之權限列出，雙方的權限基本上沒有重疊（Mutually exclusive）。當中奧蘭議會的立法權包括市政、治安、城市規劃、環境、醫療、會福利、教育、農業、貿易以及市政稅（Municipal tax）等。[77]而芬蘭國會和中央政府保留之權力，則包括外交、國防、司法、勞工法例、國稅、電訊、貨幣和航空等[78]。《1991 法令》其中一個重點，是鞏固奧蘭財政自主權。新法雖然仍規定，芬蘭中央政府負責在奧蘭徵收入息稅和資產稅，但奧蘭政府每年能獲佔芬蘭國家預算 0.45%的撥款，自由使用。[79]《1991 法令》亦進一步加強保護奧蘭語言文化，例如外地居民如想申請奧蘭公民權，除了要住在奧蘭 5 年外，還要證明熟識瑞典語。[80]這部法令亦把官立學校芬蘭語教育的審批權，由市議會上移至奧蘭議會。[81]此外，法令亦要求，芬蘭中央政府應盡可能以瑞典語，向奧蘭人發放服務資訊。[82]另外，為減少芬

75 Joenniemi. （2014）；後來奧蘭更擁有自己的互聯網域名和護照發行權。
76 《1991 法令》全文：http://peacemaker.un.org/finlandsweden-autonomyaland93
77 Section 18, Act on the Autonomy of Åland （1991）
78 Section 27, Act on the Autonomy of Åland （1991）
79 Suksi. （2013）; Section 47, Act on the Autonomy of Åland （1991）
80 Section 7, Act on the Autonomy of Åland （1991）
81 Öst. （2011）
82 同上。

蘭的外交行為對奧蘭自治的影響，《1991 法令》訂明當芬蘭處理可能涉及奧蘭之國際條約時，必須容許奧蘭政府參與協商；而當芬蘭在簽署可能影響奧蘭自治的國際條約時，必須先得到奧蘭議會的同意，才可把條約適用到奧蘭，以確保奧蘭的內部自決權，不會被芬蘭的外交行為所削弱。[83]最後，為使奧蘭自治得到憲法保障，芬蘭更在 1994 年修憲，正式把奧蘭自治地位寫入芬蘭憲法。[84]

雖然《1991 法令》為奧蘭自治提供了更多額外保障，但隨著芬蘭於 1994 年加入歐洲聯盟(決定亦獲奧蘭議會同意)，奧蘭自治開始面臨一些新的挑戰。因為加入歐盟，意味著奧蘭要在某些政策範疇接受歐盟規管，但由於歐盟只接受主權國家的參與，這將使奧蘭排除在歐盟的決策過程之外，造成所謂的「自治權力外洩」(Autonomy leakage)問題。為作補償，芬蘭政府在 2004 和 2009 年兩度修改自治法令，容讓奧蘭政府參與制定芬蘭的歐盟政策，和派員參加芬蘭的歐盟代表團；但這些措施並沒有完全解決問題，原因之一是奧蘭和芬蘭官員語言不通，間接妨礙了奧蘭參與歐盟工作。[85]為應對奧蘭的社會經濟變化和歐洲一體化所帶來的影響，奧蘭政府在 2010 年再度提出修改《奧蘭自治法令》[86]，希望進一步完善奧蘭自治。為此芬蘭國會已成立委員會研究修改之可行性，

---

83 Hepburn. (2014a); Section 59, Act on the Autonomy of Åland (1991)

84 Suksi. (2013); 《芬蘭憲法》第 120 條(英譯): "The Åland Islands have self-government in accordance with what is specifically stipulated in the Act on the Autonomy of the Åland Islands." 全文可前往：http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf

85 Hepburn. (2014a)

86 下文出現之「《奧蘭自治法令》」或「《自治法令》」均指 1991 年通過之《奧蘭自治法令》。

並提出一系列建議。但至今雙方對如何修改仍未有定論，相信有待進一步研究，才會正式啟動修改程序。[87]

政治光譜

奧蘭政治生態的演變，與當地居民對自治的態度，有著密切關係。當芬蘭國會於 1920 年通過首部自治法令時，奧蘭人並沒有立即接受，反認為自治安排是芬蘭強加於他們的，導致首屆奧蘭議會要延至 1922 年才正式開幕。[88]此外，由於不少奧蘭居民初期視自治為邁向與瑞典終極統一之過渡安排，所以並不熱衷參與選舉，投票率偏低。亦因如此，奧蘭當時並沒出現正式政黨，只有鬆散的選舉聯盟，例如「奧蘭人同盟」（Ålander's Alliance）。[89]

這情況要到二次大戰後才有所改變，主因是瑞典堅決拒絕奧蘭人的回歸訴求，使奧蘭人不得不接受自治安排。[90]隨後，奧蘭內部政治開始由社會經濟上的左右政治所主導，並在 1960 年代開始形成現代政黨體系。其中中間偏左的社會民主黨（Social Democrats），在 1970 年代初迅速崛起，贏得不少選票。為回應左翼勢力的挑戰，右翼勢力組成了自由黨（Liberals）和中間黨（Centre Party）以作抗衡。自 1970 代末起，

---

87 Stephan. （2011）

88 Suksi. （2013）

89 Ackrén, Maria and Lindström, Bjarne. （2012）. "Autonomy development, irredentism and secessionism in a Nordic context". *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 50, No. 4, 494-511.

90 同上

奧蘭政治一直由自由和中間兩黨主導，而社民黨則成為最大的在野黨，但偶而亦會加入聯合政府。在 70 和 80 年代，有兩個新黨派成立，分別是溫和黨(Moderates of Åland)和無黨聯盟（Non-aligned Coalition），兩者均屬保守派政黨，兩黨在 2015 大選合併成奧蘭溫和聯盟（Moderate Coalition for Åland）。[91]在 1970 至 1980 年代，曾有另一個左翼政黨和一個主張環保的政黨成立，但很快便泡沫化。[92]現時奧蘭幾乎所有黨派均支持奧蘭自治，而且大都主張擴大奧蘭在財政、文化和對外事務方面的自主權。[93]

唯一例外的是 2001 年成立的「奧蘭未來」(Future of Åland)，它是一中間偏右的國族主義政黨，主張奧蘭最終脫離芬蘭獨立。奧蘭未來的支持度一度上升，得票由 2003 年的 6.5%漸漸上升至 2011 年的 9.6%；但其後在 2015 年大選卻回落至 7.4%，現時在 30 席的奧蘭議會中佔 2 席。「奧蘭未來」的崛起，被視為是反映當地居民對自治安排的不滿有所增加，例如不滿奧蘭在經濟範疇（例如稅收）的自治權力不足，和擔憂加入歐盟會削弱自治。[94]另外，2015 年的奧蘭議會大選中，另一新右翼政黨奧蘭民主黨(Ålandic Democracy）崛起，該黨在選舉獲得 3.6%選票及一個議席。這個新政黨主張公共政策應以奧蘭人優先，反對移民和難民；[95] 它的崛起相信與當地經濟移民增加，和政府決定接收部份中東難民有關。[96]

---

91 Hepburn. （2014a）

92 Ackrén & Lindström. （2012）

93 Hepburn. （2014a）

94 Ackrén & Lindström. （2012）; Suksi. （2011）

95 詳情可參考該黨的 Facebook 專頁：https://www.facebook.com/alandskdemokrati/?fref=ts

96 “Åland election focuses on migration as asylum applicants sent on to mainland,” http://yle.fi/uutiset/osasto/news/aland_election_focuses_on_migration_as_asylum_applicants_sent

觀察自治政體的政治生態，除了要看其內部政黨體系的發展外，也要看當地政黨與宗主國之間的關係。世界上不少自治政體，宗主國的政黨都會在自治區成立支部或與自治區的政黨建立正式聯盟，例如有西班牙的全國性政黨，都會參與加泰隆尼亞之議會選舉。但奧蘭的政黨系統，則幾乎完全獨立於芬蘭政治。芬蘭政黨不參與奧蘭選舉，也不在奧蘭設立分支，奧蘭政黨亦不涉足芬蘭政治。雖然芬奧兩地有某些政黨屬同一意識形態陣營，但他們之間並無緊密聯繫，只維持鬆散的工作關係。例如奧蘭中間黨雖然有時會遊說芬蘭中間黨（Centre Party of Finland）支持某些議案，但雙方並沒有正式的合作關係[97]；而雖然奧芬兩地政府由 2003 至 2007 年均由中間黨執政，但雙方政府的合作並沒有明顯加強。[98]這一方面當然反映芬蘭政黨的自我克制，但另一方面亦反映奧蘭居民對外力介入非常敏感，而奧蘭政黨亦把奧蘭利益，置於政治意識形態之上。[99]

唯一例外地與奧蘭政黨建立緊密關係的芬蘭政黨，是芬蘭瑞典族人民黨（Swedish People's Party of Finland），它在芬蘭主要代表瑞典語人口的利益。由於該黨與奧蘭人同聲同氣，又長期是芬蘭聯合政府的一員，所以奧蘭政黨一直透過芬蘭瑞典族人民黨，把他們的訴求帶進芬蘭政府。而無論奧蘭那個黨派奪得奧蘭在芬蘭國會的唯一議席，也

_on_to_mainland/8382825, accessed date: 20 December, 2016; "Aland liberals, centrists in close election race," http://www.nationalia.info/new/10619/aland-liberals-centrists-in-close-election-race, accessed date: 20 December, 2016.

97 Hepburn. （2014a）

98 同上。

99 同上。

會加入芬蘭瑞典族人民黨的黨團。[100]這例子也顯示奧蘭政黨認為保護自身語言文化，較之經濟政治意識形態更為重要。

個案重點

「內部自決權」之所以能在奧蘭得到實踐，有賴其各種憲制保障(Constitutional guarantees)。當中包括其「總督-總理」(Governor-Premier)「雙首長制」(Dual executives system)，即透過總督和總理的合理而明確之分權，一方便讓芬蘭維護其國家主權，另一方面亦最大程度讓奧蘭實行自決內部事務；除此之外，奧蘭亦透過「奧蘭代表團」(Åland Delegation)、相互同意修憲機制(Mutual consent mechanisms)和芬蘭的獨立司法系統等其他憲制保障，來守護其內部自決權。

一. 「總督-總理」雙首長制

現行的《奧蘭自治法令》，以列舉形式將芬蘭和奧蘭各自的權限列出，其中奧蘭主要負責市政、治安、環境、衛生、福利、教育和貿易等內部事務，而芬蘭則負責國防、外交、司法、和國稅等所謂「高階政治」(High politics)事務。奧蘭負責的內部事務，由

100 同上。

奧蘭議會選出的奧蘭總理及其領導之自治政府統籌；而芬蘭負責的高階政治事務，則主要由芬蘭總統提名的奧蘭總督主理（國防外交則由芬蘭中央政府負責）。

根據《自治法令》，奧蘭實行議會民主制，奧蘭總理由居民直接普選的奧蘭議會選出，並只對奧蘭議會負責，中央政府不能干預。每次議會大選後，奧蘭議會自行選出總理，然後由總理籌組由 5 至 7 名部長組成之內閣政府，並將內閣名單交給議會表決通過。換言之，奧蘭政府必須得到奧蘭議會的信任（Confidence）才可執政；假若有過半數（16 名）議員支持不信任動議，政府則必須下台。[101]由於奧蘭議會全部 30 席，均是由不分區比例代表制產生，所以多以聯合政府方式運作，現屆（2015）政府就由自由黨、社民黨和奧蘭溫和聯盟三黨組成。另外，《自治法令》亦容許奧蘭議會自行決定政府之內部架構，不受中央規管。[102]由於奧蘭總理及其內閣只向奧蘭議會負責，使奧蘭居民可透過議會選舉，全權決定奧蘭的內部事務，而不受芬蘭干預。

至於《自治法令》規定由芬蘭管理的高階政治事務，則主要由奧蘭總督負責。雖然奧蘭總督由芬蘭總統委任，但正如前述，《自治法令》立下了規則，使總督人選需得到芬蘭和奧蘭雙方接受 —— 即獲總統提名的奧蘭總督人選，必須同時獲得奧蘭議會議長同意才能就任；假若雙方未能達成共識，則由奧蘭議會提名五名人選，由芬蘭總統選任其

101 Suksi.（2011）
102 同上。

中一人。[103]此外，自治法亦規定芬蘭總統在委任總督時，需考慮人選是否有能力同時處理好奧蘭政務及國家安全（Has the necessary qualifications for conducting the administration of Åland well and for attending to State security）。因此一直以來出任奧蘭總督者，多數擁有奧蘭行政經驗，或者本身與奧蘭建立了深厚關係。[104]而芬蘭總統在免除奧蘭總督的職務前，亦必先徵詢奧蘭議會議長的意見。職務方面，奧蘭總督在奧蘭代表芬蘭總統和政府，並透過奧蘭國家事務署（State Department of Åland）統籌和協調芬蘭中央政府在奧蘭管理的事務，例如海關、稅務，海岸防衛、檢察和海關等。[105]

「雙首長制」的分權安排，一方避免了單一行政首長獨攬大權，威脅芬蘭主權和國家安全，另一方面亦讓奧蘭政府可以完全向奧蘭居民負責，避免自治政府首長向地方與中央雙重問責之矛盾。事實上，由於奧蘭議會和政府只向奧蘭負責，所以當奧蘭的利益受芬蘭侵害時，能以奧蘭人全權代表之姿態據理力爭。以網上博彩爭議為例，博彩業在奧蘭經濟佔有重要地位，原本奧蘭和芬蘭政府各自壟斷本身之博彩業，但當網上賭博在 90 年代開始興起後，越多越多芬蘭人（及瑞典人）透過互聯網購買奧蘭彩票，這引起芬蘭賭業的不滿。2009 年芬蘭政府建議修改彩票法以作應對，但奧蘭政府視之為對奧蘭經濟的干預，所以極力反對，事情到至今仍未解決。[106]另一爭議點是稅收，由於奧蘭經

---

[103] Stephan.（2011）
[104] 同上。
[105] Suksi.（2011）
[106] Hepburn.（2014a）

濟近年表現比芬蘭好，所以奧蘭政府認為芬蘭每年向奧蘭撥款 0.45%國家預算的制度不公，要求擴大財稅自主權。奧蘭前副總理 Olof Salmen （1999-2001）就曾當面向芬蘭官員提出取回徵稅權，然後向芬蘭當局支付服務費。雖然芬蘭方面拒絕，但奧蘭方面不論黨派，至今仍繼續爭取擴大其財政自主權。[107]奧蘭政府亦曾為一種當地極受歡迎的傳統口含式煙草（Snus）被禁一事與中央政府爭辯。事源 2006 年歐盟判定奧蘭在其渡輪上售賣口含式煙草違反歐盟法規，當時芬蘭政府不但沒有維護奧蘭的立場，還直認奧蘭違法。奧蘭政府為表達對芬蘭和歐盟的不滿，曾威脅按《自治法令》的相關規定，不讓芬蘭確認被視為歐盟憲法的《里斯本條約》，雖然奧蘭議會最後同意條約，但仍拖延了 15 個月作為抗議。[108]

二. 奧蘭代表團

除「雙首長制」外，奧蘭還有其他憲制保障，以維護其自治地位，其中相當特別的安排是「奧蘭代表團」（Åland Delegation）。它是一個由芬蘭和奧蘭合組之聯合機關（Joint organ），並早於 1920 年首部《奧蘭自治法令》通過時經已設立。代表團由五人組成，兩名委員由芬蘭政府提名，兩名由奧蘭議會提名，最後一人由奧蘭總督兼任，他亦是代表團主席，而奧蘭國家事務署則兼為代表團的秘書處。[109]由於奧蘭總督人選必獲奧芬雙

---

107 同上。

108 同上。

109 Stephen. （2011）

方同意，所以奧蘭代表團的組成方法，使奧芬沒有一方可以主導會議，確保其決議不會偏袒任何一方。奧蘭代表團最初成立時只有一項功能，就是決定芬蘭撥給奧蘭使用的稅項金額（Tax equalization rate），但其職權範圍後來日益擴展，並成為平衡奧蘭自治和芬蘭主權的重要機構。現時奧蘭代表團主要有三大職能：

1. 負責起草臨時政府職權轉移的提案。根據《奧蘭自治法令》第 32 條，如果奧蘭和芬蘭雙方的政府同意，原本由一方政府負責的事宜，可臨時轉移至另一方。而轉移權力的提案，則由奧蘭代表團負責起草和提出，以確保得到雙方認可。

2. 參與解決奧蘭和芬蘭之間的爭端。按《自治法令》第 60 條，假如奧蘭和芬蘭雙方對就某項行政職能的歸屬問題發生爭議，任何一方均可提請芬蘭最高法院仲裁。但最高法院在作出裁決前，必先徵詢奧蘭代表團的意見。另外，按《自治法令》第 59b 條，假若奧蘭和芬蘭對如何執行歐盟的決定起爭議，亦可向奧蘭代表團尋求解決方案。此外，根據《自治法令》第 62 條，假若奧芬雙方就開設新商船航線、以及中央政府在奧蘭徵用土地作行政用途等問題發生糾紛，奧蘭代表團亦有權作出仲裁。

3. 負責向奧蘭自治事務提供法律意見，例如上文提及有關《自治法令》第 60 和第 59b 條所規定的職能。另外，按《自治法令》第 19 條，所有奧蘭議會通過的法案，均需芬蘭總統簽署才能生效，如果法案被認為超越自治權限或影響國家安全，總統有權拒絕簽署。但法案在呈上芬蘭總統審閱前，須先呈交芬蘭司法部，然後司法部須要徵求奧蘭代表團對法案的意見，並將意見轉交總統考慮。[110]此外，按《自治法令》第 56 條，奧蘭代表團亦可被邀請向芬蘭政府內閣及其轄下部門、奧蘭政府以及各級法院提供意見。

三. 相互同意修憲機制

《奧蘭自治法令》第 69 條規定，《自治法令》的修改或廢除，必須同時得到芬蘭國會及奧蘭議會三分之二多數贊成才能通過，即芬蘭無法單方面改變奧蘭的自治地位。此外，根據《自治法令》第 59 條，任何芬蘭簽署的國際條約或協定，如果涉及奧蘭的自治權限，必須先得到奧蘭議會的同意，才能適用於奧蘭；如果條約或協定抵觸《自治法令》，則必須獲得奧蘭議會三分之二多數贊成才能適用。這些相互同意修憲機制(Mutual consent mechanisms)，無疑是確保奧蘭自治地位的有效屏障。

四. 芬蘭的獨立司法系統

110 Stephen. （2011）

芬蘭獨立的司法系統，亦是奧蘭自治的另一憲制保障。根據現時的自治安排，奧蘭並沒有自己的司法機關，所有司法事務均要依靠芬蘭司法系統，包括最高法院（Supreme Court）、最高行政法院（Supreme Administrative Court）和地方法院。但根據《芬蘭憲法》第 3 條，芬蘭實行三權分立（Separation of powers），法院獨立行使司法權，使芬蘭司法系統在維護奧蘭自治上，能夠扮演重要角色。如前文所述，最高法院負責獨立仲裁奧芬雙方對就行政職能歸屬問題之爭議；此外，《自治法令》第 19 條規定總統在裁定奧蘭議會通過之法案是否超越其自治權限時，必先徵詢最高法院的意見。雖然理論上總統可不跟隨最高法院的意見，但實際上總統在絕大多數情況都按其意見作決定[111]，令自治法的解釋權上，能夠得到獨立司法機關之保障。此外，由於芬蘭已簽署《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights），《自治法令》的實施與解釋，亦最終受到歐洲人權法院（European Court of Human Rights）的監察[112]。

五. 奧蘭在芬蘭國會的代表

奧蘭群島在芬蘭國會擁有的唯一議席，也在奧蘭自治上扮演重要角色。正如前文所述，奧蘭自 1948 年開始在芬蘭國會擁有一個議席，由奧蘭的芬蘭公民（包括所有奧蘭

111 Suksi.（2011）

112 資料來自與奧蘭群島和平研究所（Åland Islands Peace Institute）研究總監 Sia Spiliopoulou Åkermark 的電郵通訊（2016 年 11 月 4 日）。

居民）一人一票直接選出。這位議員一直被視為奧蘭在芬蘭國會的權益捍衛者。[113]例如在前文提及的口含式煙草（Snus）被歐盟禁售一事上，奧蘭前國會議員 Elisabeth Nauclér（2007–2015）就曾就芬蘭未有在歐盟盡力保護奧蘭利益，而向芬蘭政府表達強烈不滿。[114]此外，奧蘭的國會代表亦自 1966 年起加入國會憲法委員會（Constitutional Law Committee）。此委員會有權審核所有國會立法草案的合憲性，包括審查那些按《奧蘭自治法令》會在奧蘭實施的法律，加入這個委員會因此可盡量確保芬蘭國會的立法沒有損害奧蘭自治。[115]最後，奧蘭國會議員亦扮演奧蘭駐芬蘭「大使」的角色，透過經常與芬蘭政府官會面交換資訊，有效地把奧蘭政府的意見傳達至芬蘭國會，而芬蘭的情況亦能有效傳回奧蘭。[116]

結語

本章介紹了經典「內部自決」案例 —— 奧蘭群島的歷史背景、自治安排、政治生態，並討論各種憲制保障之運作，如何令奧蘭自治得以有效運作。當然，奧蘭自治的成功落實，不能完全歸因於自治制度的設計，宗主國芬蘭本身尊重地方自治之政治文化和法治傳統，都促使芬蘭以寬容的態度和守法的原則，處理奧蘭的各種自治問題。[117]例如，芬

113 Stephen.（2011）
114 Hepburn.（2014a）
115 Stephen.（2011）
116 同上。
117 Spiliopoulou Åkermark, Sia.（2015）. “Åland as an example of peace in constant evolution. An example of what and for whom?” in Nordic Council（ed.）*The Nordic Self-government Areas in a Peace Perspective: The Faroe Islands, Greenland and the Åland Islands*. Copenhagen: Nordic Council, 14-15.

蘭十分支持奧蘭的瑞典語政策，而雖然芬蘭乃負責奧蘭的外交，但亦十分支持奧蘭發展對外關係，令奧蘭可在北歐理事會（Nordic Council）內，可擁有獨立的會員資格。[118] 此外，民主政治亦是奧蘭自治的成功要素。奧蘭所享有之憲制保障，不少都要依靠民主制度才能發揮功效。試想，如果奧蘭議會不由民主普選產生，又或者芬蘭本身並非民主國家，則不單奧蘭政府難以自主，奧蘭總督、奧蘭代表團、奧蘭在芬蘭國會的代表等等，也會頓時失去其預設功用。

另外，我們也不能忽視奧蘭政府和民間，在建構當地主體性上之努力。例如奧蘭人將其和平解決領土爭端之歷史經驗，把奧蘭群島包裝成「和平之島」(Islands of Peace)，並透過發起和平運動(Peace movement)和建立「奧蘭群島和平研究所」(Åland Islands Peace Institute）等方法，向國際社會推廣奧蘭自治經驗。這不但有助建立奧蘭人的獨特身份認同和自豪感，更為奧蘭自治建立起道德高地，增加芬蘭削弱其自治之制約。事實上，奧蘭的成功經驗，亦被芬蘭視為外交資產，用以向外展示其包容多元之形象。[119] 此外，奧蘭人亦透過歷史書寫，建構其主體性（Subjectivity)。例如一次大戰後，奧蘭政府特意聘請考古學家撰寫歷史，加強奧蘭的地區認同，以及強調當地與瑞典的歷史聯繫。二次大戰後，奧蘭史家則強調奧蘭的在歐洲歷史中之獨立性和重要性，亦有作者論

[118] Hepburn, Eve.（2014b）. “The accommodation of island autonomies in multinational states” in Jaime Lluch （ed.） *Constitutionalism and the politics of accommodation in multinational democracies*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 87-107.

[119] Joenniemi.（2014）

述奧蘭人如何珍視和平。[120]雖然這些歷史著作或未能完全合乎嚴謹史學標準[121]，但卻有助增強當地的地區認同，鞏固奧蘭人對自治的支持。

最後，我們亦要理解奧蘭自治並非完美。例如芬蘭加入歐盟後，奧蘭自治可能「外泄」給芬蘭政府或歐盟，奧蘭正爭取在歐洲議會（European Parliament）擁有專屬議席，以作補救。[122]此外，現行自治制度亦沒授權奧蘭審查由芬蘭國會訂立，並適用於奧蘭的法例有否違反《自治法令》，而只是依賴芬蘭國會轄下的憲法委員會來審查合憲性。雖然該委員會員強調是以法律角度審查法律草案，但由於委員會只由普通議員組成，所以無法完全免除政治判斷，奧蘭當局亦正考慮如何堵塞這個漏洞。[123]

總的來說，奧蘭群島的自治雖非完美，但已被國際社會公認為成功案例，並展示出實踐內部自決權的有效模式。

[120] Holmén, Janne. （2014）. “A small separate fatherland of our own: regional history writing and regional identity on islands in the Baltic Sea”. *Island Studies Journal*, Vol. 9, No. 1, 135-154.

[121] 同上。

[122] Suksi. （2011）

[123] Stephen. （2011）

3

格陵蘭：

修憲公投擴大內部自決權

鄺英豪

歷史背景

一. 從殖民地到一國一制

格陵蘭是世界最大島嶼，其面積將近 217 萬平方公里，位於北美洲東北，北冰洋與大西洋之間，全島約五分之四處於北極圈內，幾乎全地區被冰蓋蓋上。根據 2017 年 1 月的數據，島上人口僅有 55,000 多人，九成人口為原住民 Inuit，語言、文字以格陵蘭語（Greenlandic）為主，丹麥語（Danish）為輔。[124]

[124] Statistics Greenland (2017) . Greenland in Figures 2017. http://arcticjournal.com/sites/default/files/greenland_in_figures_2017.pdf, accessed date: 21 May 2017.

早於公元前982年，格陵蘭被維京人（Viking）Erik the Red 所發現，並於努克（Nuuk，即現時的格陵蘭首府）登陸，便給該島嶼取名「格陵蘭」（Greenland），即是綠色土地的意思，目的是要吸引更多外來移民定居。[125]自 1721 年起，丹麥王國（Kingdom of Denmark）開始在格陵蘭建立據點，其後正式將之納入為丹麥的殖民地。

二次世界大戰期間，丹麥被納粹德國所佔據，一度失去格陵蘭的控制權。由於格陵蘭具戰略位置優勢及豐富天然資源，美國政府於 1941 年與駐美丹麥大使 Henrik Kauffmann，簽訂了防禦同意書（Defence Agreement），容許美國於格陵蘭設立及經營軍事基地。[126]自此之後，美國政府開始接管當地，設立了 13 個空軍及 4 個水軍基地，[127]二戰過後，格陵蘭戰略重要性逐漸下降，美國遂將格陵蘭的控制權全部歸還丹麥。

其後，丹麥開始探討格陵蘭的前途問題，當時有建議認為要維持現狀，讓格陵蘭繼續作為丹麥之殖民地；但亦有意見認為應將格陵蘭，正式納入為丹麥的一部分。因此，丹麥隨後與格陵蘭代表展開談判，格陵蘭人普遍要求，要與丹麥人一樣，享有平等的政治地位，並增加自治權力；而時任丹麥總理 Hans Hedtoft 則強調，丹麥希望保留對格陵蘭的主權，並建議格陵蘭人可委派代表，加入丹麥國會。[128]

---

125 Henrichsen, Don. （2012）. "Independence for Greenland: Not if, but when". *Scandinavian Review*, Vol. 99, No. 3, 60-67.

126 Archer, Clive. （2003）. "Greenland, US bases and missile defence: new two-level negotiations?". *Cooperation and Conflict,* Vol. 38, No. 2, 125-147.

127 Ackren, Maria. & Jakobsen, Uffe. （2015）. "Greenland as a self-governing sub-national territory in international relations: Past, current and future perspectives". *Polar Record*, Vol. 51, No. 4, 404-412.

128 Alfredsson, Gudmundur. （2004）. "Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter: A

鑑於二戰後全球「去殖化」的氣氛下，以及格陵蘭人渴望擺脫殖民地身份，丹麥國會終於在 1953 年通過新憲法（The Constitutional Act of Denmark），正式將格陵蘭納入為省份（County），成為丹麥王國的一部分（A realm of the Kingdom of Denmark），結束格陵蘭之殖民地地位。[129]同時，所有格陵蘭人能夠得到丹麥的公民身份（Danish citizenship），與丹麥人享有同等的權利。憲法並列明，合共有兩名丹麥國會議員由格陵蘭地區選出，按特定法律規定與有關任期訂之。此外，丹麥憲法亦列明，格陵蘭可根據相關規範進行全民公投。[130]於 1954 年 11 月，聯合國常任理事國正式允許，將格陵蘭於非自治政府區域名單（List of non-self-governing territories）中除名，格陵蘭正式成為丹麥主權下「一國一制」之地方省份。[131]

二. *由經濟再殖民到實現內部自決權*

自格陵蘭成為丹麥的省份後，丹麥亦重整對該地之政策，一方面投放資源，改善格陵蘭的經濟產業、運輸基建、社會福利及教育制度；另一方面亦推動格陵蘭開放對外（特

---

continuing international law dispute". in Sjurour Skaale （ed.） *The right to nation self-determination: The Faroe Islands and Greenland*. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 49-94.

129 Gad, Ulrik Pram. （2009）. "Post-colonial identity in Greenland? When the empire dichotomizes back – bring politics back in". *Journal of Language and Politics,* Vol. 8, No. 1, 136-158.

130 Lyck, Lise. （2013）. The Greenland model and its relevance to an Autonomy Status for the Sahara Region, Paper presented at seminar on the Regional Dispute over the Sahara Issue and Morocco Initiative for negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region, Oslo University, March 12, 2013.

131 Mortensen Bent Ole Gram. （2016）. "The self-government and the overall framework concerning Greenland" in Vibe Ulfbeck, Anders Mollmann and Bent Ole Gram Mortensen （eds.） *Responsibilities and liabilities for commercial activity in the Artic: The example of Greenland*. Oxford: Routledge, 12-27.

別是丹麥境內）投資。[132]雖然格陵蘭已經不再是殖民地，但不少格陵蘭人認為，丹麥所制訂的政策，實際上是透過經濟方法，向格陵蘭進行經濟再殖民（Economic neo-colonialism），其中外來移民大量湧入就是明顯例子。自 1950 年起，非格陵蘭人（主要為丹麥人）所佔人口比率，由 1950 年的約 5%升至 1975 年的約 20%（見表 1）。[133]

表 1:格陵蘭人口分析（1950-1975）

年份	格陵蘭人	非格陵蘭人	非格陵蘭人所佔人口比率
1950	22,581	1,061	4.5%
1955	25,234	1,867	6.9%
1960	30,378	2,762	8.3%
1965	35,132	4,483	11.3%
1970	38,912	7,620	16.4%
1975	39,979	9,523	19.2%

資料來源：Dahl, 1986, p.317

此外，不少格陵蘭人認為，丹麥於格陵蘭推行的各項都市化改革（Urbanization policy），包括興建電力、交通、食水等基建、以至丹麥語普及化等政策，實際上是要將

[132] Dahl, Jens. （1986）. “Greenland: Political structure of self-government”. *Arctic Anthropology*, Vol. 23, No. 1&2, 315-324.

[133] Dahl, Jens. （1986）. “Greenland: Political structure of self-government”. *Arctic Anthropology*, Vol. 23, No. 1&2, 315-324.

「格陵蘭丹麥化」(Danification of Greenland)，強行要格陵蘭人改變生活方式，以「城市化」為藉口，侵蝕格陵蘭的傳統文化，因此惹來格陵蘭人反彈。[134]

70 年代起，不少格陵蘭的年輕社會精英，開始提出抗議，反對丹麥政府的干預；他們不少都曾於丹麥接受教育、學習社運抗爭手法及能操流利丹麥語。當時格陵蘭人提出了「格陵蘭化」(Greenlandization)的口號，要求守護格陵蘭人的獨特身份和生活方式[135]，漸漸推動了格陵蘭公民社會的抬頭，加速了當地的政黨政治的發展，甚至推動了格陵蘭的前途討論。

1972 年是尤關格陵蘭前途至關重要的一年。當時在丹麥境內，正進行一項關於「是否加入歐洲共同體？」的全國公投。其時格陵蘭內近七成人反對「入歐」，主要原因是由歐洲共同體所制訂的漁業政策，將影響以漁業、狩獵為主的格陵蘭人生計；但是全國公投的結果，卻是全丹麥的五百萬人口中，多於六成人支持入歐議案。因此，自 1973 年起，格陵蘭被迫跟隨丹麥，加入歐洲共同體。是次全國公投中，格陵蘭人不滿自己的命運，被丹麥人決定了；而加入的後果，是格陵蘭的漁業受到外國企業的衝擊，漁業大受打擊。對此，格陵蘭人出現反抗聲音，反對丹麥代表格陵蘭，希望格陵蘭能夠實現自治（Home rule），甚至自決前途（Self-determination）等訴求逐步出現。[136]

---

134 Sowa, Frank. （2013）. "Relations of power and domination in a world polity: The politics of indigeneity & national identity in Greenland", *Arctic Yearbook 2013*, 184-198.
135 Sowa, Frank. （2013）. "Relations of power and domination in a world polity: The politics of indigeneity & national identity in Greenland", *Arctic Yearbook 2013*, 184-198.
136 Dahl, Jens. （1986）. "Greenland: Political structure of self-government". *Arctic Anthropology*, Vol.

新一浪的反丹麥情緒，開始在格陵蘭廣泛蔓延。其中一件關鍵事件，發生於 1973 至 1977 年內，當時丹麥中央政府批准於格陵蘭西部鑽探油礦，但並無得到格陵蘭省議會及人民的同意，引來強烈反彈。格陵蘭省議會其後通過議案，強調格陵蘭「土地及資源，是屬於格陵蘭人民」（The land and its resources belonged to the resident population）。[137]自此之後，要求自治或自決的呼聲愈來愈大。最終，丹麥及格陵蘭政府成立了自治委員會，商討及設計《自治法令》，並交付格陵蘭人公投並通過（即第一次公投），確立了格陵蘭的自治地位，包括成立國會及自行處理教育、社會福利、環境保護等；格陵蘭於是正式由丹麥之地方省份，轉成為丹麥主權下之自治政體。[138]

歷史上，格陵蘭政府曾經三次舉行全民公投。第一次公投於 1979 年 1 月 19 日由格陵蘭政府發起，議題為「爭取格陵蘭的地方自治」。最終在投票率達 63.2%的情況下，獲得 73.1%選民支持通過。其後，於 1979 年 2 月 21 日，丹麥國會通過《1979 自治法令》（Home Rule Act 1979），同年 5 月 1 日正式實施，格陵蘭正式由丹麥的省份，變為丹麥王國內之獨特社群（A distinct community within the Kingdom of Denmark）。第二次公投是 1982 年 2 月 23 日的「脫歐」公投。當時格陵蘭政府發起第二次全民投票，議題是「格陵蘭是否繼續留在歐洲共同體？」。雖然格陵蘭隨同丹麥加入歐洲共同

23, No. 1&2, 315-324.

137 Dahl, Jens. （1986）. “Greenland: Political structure of self-government”. *Arctic Anthropology*, Vol. 23, No. 1&2, 315-324.

138 Gocke, Katja. （2009）. “The 2008 referendum on Greenland’s autonomy and what it means for Greenland’s future”. *ZaoRV*, Vol. 69, 103-121.

體後，帶來新的經濟成果，但漁業發展始終是格陵蘭的主要收入來源及傳統業務，不少格陵蘭人對入歐存有戒心。該次公投投票率為 74.9%，其中 46.98%贊成，多於 5 成人反對，即有超過半數人支持格陵蘭離開歐洲共同體，格陵蘭隨後在 1985 年 2 月正式脫歐。第三次公投於 2008 年 11 月 25 日由格陵蘭政府發起，結果在多過七成投票率的情況下，75%格陵蘭人支持「爭取更多自治權」議案。2009 年，丹麥國會表示尊重結果，通過《格陵蘭自治政府法令》(Act on Greenland Self-Government)，進一步擴大格陵蘭的自治權，包括警察、司法、海岸防衛及自然資源管理權，格陵蘭文成為唯一官方語言，而丹麥官方亦將格陵蘭政府正名為 Naalakkersuisut。[139]

表二：格陵蘭三次公投資料：

日期	主題	投票率	贊成率	反對率
1979 年 1 月	爭取格陵蘭地方自治	63.2%	73.1%	26.9%
1982 年 2 月	繼續留在歐洲共同體	74.9%	47.0%	53.0%
2008 年 11 月	爭取更多自治權力	72.0%	75.4%	23.6%

資料來源：蘇芳誼，2009，頁 34

[139] Auchet, Marc. （2011）. “Greenland at the crossroads: What strategy for the Arctic?”. *International Journal*, Autumn, 957-970; Statsministeriet. （2009）. *Act on Greenland Self-government*. Copenhagen: Statsministeriet.

經歷了數十年的爭取，格陵蘭自 2009 年終於成為一個內政獨立[140]，但外交、國防及主權，仍然由丹麥管理的自治政府。[141]

自治制度

《1979 自治法令》(Home Rule Act 1979) [142]總共有四章，第一章及第二章關於格陵蘭自治當局(Home rule authorities)的組成框架及權限，第三章的重點是，丹麥對格陵蘭事務的權限，而最後一章是法案具體落實安排，並以附件方式列出格陵蘭之自治事務範圍。

按照第一章，有關自治當局之組成，格陵蘭實行議會內閣制(Parliamentary system)，格陵蘭議會稱為 Landsting，而政府內閣稱為 Landstyre，處理日常格陵蘭之自治事務。第一章列明，格陵蘭議會為每四年一屆，所有議員由直接選舉及暗票選出，而當中具體

---

140 值得一提的是，格陵蘭地多人少，八成半的土地被冰雪覆蓋，受到惡劣的自然環境所影響，經濟發展有限，需要長期依賴丹麥的補助(Block grant)，而該補助金佔格陵蘭六成收入；相反地，格陵蘭政府本身的稅收，則只是佔四成。因此，丹麥人對此有一份優越感，認為沒有丹麥的經濟援助，格陵蘭就不能生存，這種說法令格陵蘭人有所不滿，不時成為兩地衝突之原因。1979 年後，天然資源的鑽探，變成了丹麥格陵蘭的共同管轄領域(Joint Danish-Greenland Jurisdiction)，兩地可否決對方提出的項目。但是，基於技術上的差距，丹麥政府實際上主導格陵蘭天然資源之開採。由於北極地區蘊藏豐富的黃金、鑽石、鋅、媒及石油等天然資源，而近年來由於全球暖化造成冰層融化，開採資源的可行性大增，愈來愈多格陵蘭人希望，能夠從丹麥政府手上奪回資源掌控權。詳情可參閱：Gad, Ulrik Pram (2014). "Greenland: A post-Danish sovereign nation state in the making". *Cooperation and Conflict*, Vol. 49, No. 1, 98-118；Gocke, Katja. (2009). "The 2008 referendum on Greenland's autonomy and what it means for Greenland's future". *ZaoRV*, Vol. 69, 103-121.

141 Lyck, Lise. (2013). The Greenland model and its relevance to an Autonomy Status for the Sahara Region, Paper presented at seminar on the Regional Dispute over the Sahara Issue and Morocco Initiative for negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region, Oslo University, March 12, 2013.

142 《1979 自治法令》全文：http://www.stm.dk/_p_12712.html

的選舉規則，例如選民資格及國會議員人數，則交予格陵蘭議會自行立法決定。第二章則列明格陵蘭議會之權限，丹麥政府將以往由部長處理的事務，逐步轉交格陵蘭議會，格陵蘭議會則根據自治法令所規定的自治範圍，可以自行立法及實施政策，令格陵蘭得以逐步實踐一定的內部自決權。第三章有關格陵蘭政府與丹麥中央政府的關係，法案列明丹麥集中處理格陵蘭的外交事務，當格陵蘭對外參與重要之國際合作前，應該與宗主國討論。第四章列出法案之具體落實安排，包括格陵蘭原有法律維持不變、《1979 自治法令》的實施日期及高級專員取代格陵蘭總督之安排。最後則是以附件方式，列出格陵蘭之自治事務範圍，包括稅收、環境保護、社會福利、勞工就業、教育文化、醫療衛生等等。

2009 年落實之《格陵蘭自治法令》(Act on Greenland Self-Government)，[143]取代了原來的《1979 自治法令》，進一步擴大格陵蘭之自治權力，以全面實踐格陵蘭人之內部自決權，新增權力包括司法行政、設立法院、監獄感化、警察、原材料活動、航空、邊境管制、金融監管等等，全部清楚列舉在附件一及二；未有列舉為格陵蘭自治政府之事務，則撥歸丹麥中央政府。值得一提的，是《格陵蘭自治政府法令》的前言，明確承認了格陵蘭人為擁有自決權之人民（Recognising that the people of Greenland is a people pursuant to international law with the right of self-determination），格陵蘭政府和丹麥政府為平等之夥伴（Greenland Government and Danish Government as

143 《格陵蘭自治法令》全文：http://www.stm.dk/_a_2957.html

equal partners）; 格陵蘭人有權選擇脫離丹麥獨立，但前題是要得到格陵蘭議會（Inatsisartut）之同意和格陵蘭人之公投認可，並取得格陵蘭丹麥國會（Folketing）的同意。[144]

政治制度方面，格陵蘭自 1979 年確立自治地位後，一直採用「高級專員-總理」雙首長制（Dual-executives system）。殖民地時期，丹麥主要透過委派一名格陵蘭總督（Governor in Greenland），處理格陵蘭之事務。自 1953 年起，格陵蘭正式成為丹麥的省份，改行部長制，部長（Ministers for Greenland）亦由丹麥內閣官員所出任，同時保留格陵蘭總督職位，主理省區事務。[145]當《1979 自治法令》通過後，格陵蘭由省政府變為自治政體，以往的部長制度亦逐步取消，直至 1987 年完全結束，並改行雙首長制 —— 部長原有之權力，大部分轉交予格陵蘭總理（Premier，丹麥語為 Landsstyreformand），由其作為格陵蘭自治政府首長，全權處理格陵蘭之內部事務。同時，丹麥國王(實際上由丹麥總理行駛權力)亦委任高級專員（High Commissioners，丹麥語為 Rigsombudsmanden），以取代總督職位，處理涉及丹麥主權之事務。[146]

表三：歷年格陵蘭總理名單（1979-現在）

---

144 蔡偉麟（2015）：仰望極光的雪國——格陵蘭，信報，http://www2.hkej.com/commentary/finanalytics/article/986898/仰望極光的雪國——格陵蘭，瀏覽日期：2016 年 12 月 29 日。

145 Aldrich, Robert and Connell, John. （1998）. *The Last Colonies*. New York: Cambridge University Press.

146 Loukacheva, Natalia. （2007）. *The Arctic Promise: Legal and political autonomy of Greenland and Nunavut*. Toronto: University of Toronto Press.

名字	政黨背景	在任時間	連任次數
Jonathan Motzfeldt	Siumut	1979 年 5 月 - 1991 年 3 月	4
Lars Emil Johansen	Siumut	1991 年 3 月 - 1997 年 9 月	2
Jonathan Motzfeldt	Siumut	1997 年 9 月 - 2002 年 12 月	1
Hans Enoksen	Siumut	2002 年 12 月 - 2009 年 6 月	2
Kuupik Kleist	Inuit Ataqatigiit	2009 年 6 月 - 2013 年 4 月	1
Aleqa Hammond	Siumut	2013 年 4 月 - 2014 年 9 月	1
Kim Kielsen	Siumut	2014 年 9 月 - 現在	1

資料來源：Sørensen, 2007, p. 182-183

表四：格陵蘭歷任高級專員名單

專員姓名	在任時間
Torben Hede Pedersen	1979-1992

Steen Spore	1992-1995
Gunnar Martens	1995-2002
Peter Lauritzen	2002-2005
Søren Hald Møller	2005-2011
Mikaela Engell	2011-現在

資料來源：Sørensen, 2007, p. 170

高級專員直屬於丹麥總理辦公室，主要是作為丹麥中央政府及格陵蘭自治政府之溝通橋樑，包括以下工作：（1）定期向丹麥總理辦公室報告、出席格陵蘭議會會議及向丹麥總理及相關部長提交格陵蘭議會報告；（2）主理家庭法（Family Law）事宜，例如離婚及收養兒童；（3）協調及計劃丹麥王室、丹麥國會及丹麥政府到訪格陵蘭及出席會議；（4）協調丹麥官員與格陵蘭議會的工作；（5）向格陵蘭內的丹麥居民發出批文，進入圖勒空軍基地（Thule Air Base）的防禦區；（6）主理丹麥國會格陵蘭代表選舉，或丹麥國會安排的其他選舉；（7）處理丹麥國民註冊的投訴；（8）向王室建議頒發授勳人士（Royal distinctions）。[147]多年來，由於丹麥政府大致尊重格陵蘭的內部自決權，高級專員越權干預，或者由雙首長制所引發的爭議事件不多。而出任高級專員者，多數與格陵蘭有深厚關係，例如現任高級專員 Mikaela Engell，就長期於格陵蘭工作，與格陵蘭關係密切。

[147] High Commissioner's Office. （2016）. The High Commissioner's Office: The High Commissioner of Greenland. http://www.stm.dk/_a_1700.html, accessed date: 19 December 2016.

另外，如丹麥中央政府及格陵蘭自治政府有任何爭論，可組織七人協調小組處理糾紛（Dispute resolution），可謂格陵蘭自治制度之一大特色。《1979 自治法令》第 18 至 21 章及 2009 年的《格陵蘭自治法令》第 19 至 22 章都列明，如果就中央政府及自治政府之權限有所爭拗，應將爭議交付一個由雙方組成的委員會（a board）處理。 委員會包括兩名由丹麥政府委任的代表，兩名由格陵蘭議會委任的代表，以及三名由丹麥終審庭首席法官所委任的法官組成，並由當中之一名法官出任委員會主席。如果丹麥政府或格陵蘭議會所委任的四名代表，能夠達成共識，爭議亦告解決；但是，如果四名代表未能達成共識，爭議需要交向終審庭三名法官，作出最後決定；爭議討論期間，委員會可以決定，押後該爭議的法律及決定，直到委員會作出最後決定。七人協調小組之設安排，無疑有助促使丹麥中央政府及格陵蘭自治政府就爭議達成共識，而不會單方面作出行動激化對立，有助確保整個自治制度平穩運作。

政治光譜

格陵蘭採用國會制，立法機關為格陵蘭議會，政府首長為總理，議員按比例代表制選出。1979 年，丹麥國會通過首部自治法後，格陵蘭即開始設立自治議會，每四年進行一次大選。

格陵蘭的兩大政黨中，第一大黨 Siumut 於 2014 年奪得 11 席，憲制立場偏向親自決。而另一大黨，Inuit Ataquatigiit 於 2014 年獲取 11 個議席，成為反對黨，憲政立場亦偏向親自決，兩大政黨於議席上拉成均勢，但 Siumut 獲得另外兩個政黨 Demokraatit 及 Attassut 的支持，合組聯合政府。兩大黨亦認同格陵蘭的未來，應交付所有格陵蘭人決定。

Siumut 的前身，來自一群鼓動群眾參加 1972 年「脫歐」公投之活躍人士。初期的核心成員，大多於丹麥接受教育，並操流利的丹麥語，受到丹麥的左翼思潮及社會運動所得的經驗，積極於格陵蘭推動去丹麥化運動，保護格陵蘭的土地及生活方式，得到工人、漁民及獵戶的廣泛支持。[148]1977 年，這批活躍人士正式成立為政黨 Siumut，支持發起第一次格陵蘭公投，鼓動群眾爭取擴大自治權，並於 1979 年參加格陵蘭第一屆國會選舉，並取得 21 席中的 13 席，成為第一大黨。時任黨主席 Jonathan Motzfeldt 成為格陵蘭第一任總理。傳統上，Siumut 階級議題上傾左，強調格陵蘭需要重奪屬於自己的天然資源，亦致力塑造格陵蘭的主體性，以「未來的想像」，即有關氣候、資源開發、交通等事務之自主權，以建構格陵蘭人的主體性；並強調格陵蘭人能自決命運，但仍然希望與丹麥保持關係。[149]歷年來，Siumut 的黨主席已經連任多屆總理（見表二）。

[148] Dahl, Jens. （1986）. "Greenland: Political structure of self-government". *Arctic Anthropology*, Vol. 23, No. 1&2, 315-324.

[149] Gad, Ulrik Pram （2014）. "Greenland: A post-Danish sovereign nation state in the making". *Cooperation and Conflict*, Vol. 49, No. 1, 98-118.

第二大黨 Inuit Ataqatigiit 於 1976 年成立，階級議題同樣是傾左，主張爭取格陵蘭自決，傳統上，抗爭手法比 Siumut 激進，認為要增加地方的影響力，減少丹麥的束縛。Siumut 與 Inuit Ataqatigiit 於階級及憲制議題上，分歧不大。但於對外開放的議題有所不同，更加成為近年選舉的關鍵議題。[150]Inuit Ataqatigiit 普遍認同要加快開放格陵蘭市場，吸引世界各地的投資。但是，Siumut 認為過快開放市場，會令大量亞洲裔（特別是中國籍）的勞工湧入格陵蘭，會破壞格陵蘭人的生活方式，帶來另一波社會問題（social dumping），格陵蘭人有機會變為少數人口。[151]

而另外兩個政黨，Demokraatit 及 Attassut 對格陵蘭獨立出路成疑，認為格陵蘭未能自給自足，加上長期依賴丹麥的經濟援助、食物補給、軍事保護，親丹麥是可行出路，只希望擴大自治範圍，不用脫離丹麥獨立。[152]整體上，格陵蘭內部對自治還是獨立並未見嚴重爭拗，主流意見是認為應該交由格陵蘭人自決，所以即使傾向自決的 Siumut 及傾向自治的 Demokraatit 及 Attassut，亦可合組聯合政府。

---

150 Graces de Los Fayos, F.（2014）. “Greenland: The challenge of managing a key geostrategic territory”. *European Parliament document,* Policy Department, Directorate-general for external affairs.

151 Graces de Los Fayos, F.（2014）. “Greenland: The challenge of managing a key geostrategic territory”. *European Parliament document,* Policy Department, Directorate-general for external affairs.

152 Mered Mika.（2014）. “Greenland: 2014 parilamentary election briefing”. *Polarisk Analytics*, October, 1-7.

基於歷史原因，丹麥哥本哈根政府一直希望保留對格陵蘭之主權，加上當地擁有豐厚之天然資源，因此丹麥始終傾向透過擴大自治來處理格陵蘭問題，而不希望讓格陵蘭獨立。但是，丹麥國內亦有不同聲音，畢竟格陵蘭的經濟援助，是丹麥的一大包袱，於是亦有意見認為可讓格陵蘭獨立，以減少財政負擔。但整體而言，贊成擴大格陵蘭自治，依然是丹麥之主流意見。[153]格陵蘭 2008 年公投過後，丹麥進一步下放 32 項政策之決定權，內部自決權擴大後，已大抵滿足格陵蘭人的訴求，獨立的呼聲亦因此緩和。

個案重點

丹麥國會於 1979 年及 2009 年兩次通過自治法令，確立格陵蘭的自治地位，全面落實格陵蘭人之內部自決權，大多數討論的重點，都放在如何透過全民公投之程序上；當然全民公投有其重要性，但其實兩個自治法令的前期協商過程，才是有效解決格陵蘭和丹麥之間爭議之關鍵。

1979 及 2009 年兩份自治法令，均是由丹麥及格陵蘭合組之聯合委員會共同制定。因此，理解委員會的組成及運作，可提供一個多一個重要角度，更全面明白雙方如何透過前期協商的過程，提升整個自治制度的認受性。

153 Takahashi, Minori. （2016）. “The politics of the right to self-determination: Reframing the debate on Greenland’s autonomy”. *Eurasia Border Review*, Vol. 6, No. 1, 25-43.

「格陵蘭丹麥自治委員會」之緣起，可以追溯至 1953 年。當時，格陵蘭由殖民地變為丹麥地方省份後，丹麥中央政府給予格陵蘭人，兩個丹麥國會的名額，讓格陵蘭人可選出丹麥國會的代表，意義上是要給予格陵蘭人與一般丹麥一樣，擁有平等參政的機會。但政治現實上，不少格陵蘭人都認為，格陵蘭與丹麥的關係並非平起平坐，國會內的兩個議席影響力有限，代表性不足，丹麥議員往往能夠「以多欺少」，利用國會的人數優勢，於政策設計上，以宗主國利益壓倒省政府，漠視格陵蘭人的利益。[154]

於 1972 年，當丹麥舉行全國「入歐」公投，雖然大部分格陵蘭人反對，但在多數丹麥人贊成的情況下，格陵蘭被迫跟隨丹麥，加入歐洲共同體；結果格陵蘭漁業受嚴重影響，催化了當地人對宗主國之不滿，格陵蘭人要求擴大自治的呼聲因而高漲。於是，格陵蘭省議會向部長提出，要求成立一個委員會，研究格陵蘭省政府對宗主國的影響力，格陵蘭人與丹麥人的地位，及往後的發展。[155]

1973 年 1 月，時任格陵蘭部長 Knud Hertling 正式宣佈，成立一個由格陵蘭人組成的委員會，名為「格陵蘭自治委員會」(The Greenlandic Home Rule Committee)，此委員會由七名成員組成，當中包括 5 名由省議會互選代表，及兩名丹麥議會內的格陵

[154] Dahl, Jens. （1986）. “Greenland: Political structure of self-government”. *Arctic Anthropology*, Vol. 23, No. 1&2, 315-324

[155] Brosted Jens, and Hans Chirstian Gullov. （1977）. “Trends and issues in the political development of Greenland”. *Arctic*, Vol.30, No. 2, 76-84.

蘭議員，建議及研究格陵蘭省議會：(１) 如何擴大省議會的影響力及職能，提升格陵蘭的未來發展；(２) 於丹麥憲法的框架下，格陵蘭省制定法律的角色；(３) 有否可能從部長手中，獲取更多權力。[156]1975 年 2 月，委員會舉行五次會議後，向省議會提交報告，指格陵蘭其實與丹麥本有重大差別，最明顯於語言距離 （Language gap），令格陵蘭議員感到無力感重。報告亦建議，格陵蘭無需走向獨立，但是省政府應該與宗主國，盡快訂立正式框架（the Home Rule Arrangement within the Framework of the unity of the Realm），漸漸增加格陵蘭省議會各方面的影響，以及決定格陵蘭的自治範圍及法定地位。[157]

因此，時任格陵蘭部長 Jorgen Peder Hansen 於 1975 年 10 月，宣佈成立「丹麥格陵蘭自治委員會」(The Danish-Greenlandic Home Rule Commission)，由 15 位成員組成，當中 7 位為丹麥委員，按國會內政黨比例所產生；而格陵蘭方面，5 名成員按照省議會，政黨比例分配，而其餘兩名成員，就由格陵蘭於丹麥國會議員所出任，[158]主席則由非政治人物 Isi Foighel 教授出任，職位由格陵蘭部長委任。[159]

---

156 Sørensen, Axel Kjær （2007）. *Denmark-Greenland in the twentieth century*. Copenhagen: Museum Tusculanum Press, pp.146.

157 Foighel, Isi. （1981）. “A framework for local autonomy: The Greenland Case,” In Yoram Dinstein（ed.）, Models of autonomy. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, pp.31-52.

158 Sørensen, Axel Kjær （2007）. *Denmark-Greenland in the twentieth century*. Copenhagen: Museum Tusculanum Press.

159 Foighel, Isi. （1980）. Home rule in Greenland. Copenhagen: Man and Society.

經過多輪談判後，雙方達成三項主要共識：(１)格陵蘭可以擁有立法機關，決定內部自治事務；(２)丹麥中央政府立法，訂明資助格陵蘭的主要原則及金額，但使用權留在格陵蘭獨特社群；(３)丹麥國會仍然負責憲政、外交、國防、貨幣及司法制度等事務。1978 年 6 月，「丹麥格陵蘭自治委員會」正式向丹麥國會，提交自治法案，[160]並於丹麥國會並無作出修改的情況下獲得通過後，再交由格陵蘭內部進行公投確認。整個《1979 自治法令》之通過過程大致順利，其中「丹麥格陵蘭自治委員會」之前期協商工夫，居功至偉。

2009 年的《格陵蘭自治法令》之通過落實，也是由相類似之聯合委員會共同制定。為爭取擴大自治權力，格陵蘭議會於 1999 年，再次成立「格陵蘭自治委員會」，檢討格陵蘭的自治運作；隨後並建議再次成立丹麥格陵蘭自治委員會（Greenlandic-Danish Self-Government Commission）。2004 年 1 月，委員會代表與丹麥總理會面，討論格陵蘭的前途問題。[161]於同年 6 月，丹麥及格陵蘭總理共同簽訂協定，宣布成立「格陵蘭丹麥自治政府專責委員會」(Greenlandic-Danish Self-Government Commission)，當中包括 16 位成員，主席由格陵蘭總理委任，副主席由丹麥總理所選，丹麥及格陵蘭委員各七位，分別按政黨比例分配。專責委員會於 2008 年提交白皮書，建議進一步擴

---

160 Sørensen, Axel Kjær （2007）. *Denmark-Greenland in the twentieth century*. Copenhagen: Museum Tusculanum Press

161 Göcke, Katja. （2009）. "The 2008 referendum on Greenland's autonomy and what it means for Greenland's future". *ZaoRV*, Vol. 69, 103-121; Mortensen Bent Ole Gram. （2016）. "The self-government and the overall framework concerning Greenland" in Vibe Ulfbeck, Anders Mollmann and Bent Ole Gram Mortensen （eds.） *Responsibilities and liabilities for commercial activity in the Artic: The example of Greenland.* Oxford: Routledge, 12-27.

大格陵蘭的內部自決權，並將法案最後交付格陵蘭全民公投表決。[162]一如《1979 自治法令》之通過過程，得益於「格陵蘭丹麥自治政府專責委員會」之前期協商工夫，2009 年的《格陵蘭自治法令》也順利獲得通過。

整個自治法令的制訂，丹麥堅持的立場是，要尊重格陵蘭人的要求(Respect for Greenland's aspirations)，大部分研究認為畢竟丹麥為民主國家，大多會尊重國民的選擇。宗主國的政治制度當然是考慮，更重要的是，丹麥明白以友善及不干預(Non-interference)的態度，處理格陵蘭問題，方可以緩和分離主義，提升格陵蘭人對丹麥的信任。[163] 同時，格陵蘭自治政府亦強調，他們並非反對丹麥政府，只是期望於憲制內，擴大自治權力，保護格陵蘭人的權益，因此一直採用溫和手段。根據委員會的報告，雙方討論期間，均有一大原則，就是要於現有制度下，極大化格陵蘭的自治權力（Maxminze Greenlanders' autonomy within the existing state system）。這個共識有兩種意義，一方面是強調不改變格陵蘭現有之憲制地位，亦即是於丹麥憲法內處理問題(Within the framework of Denmark's constitution), 格陵蘭仍然是丹麥的一部分；另一方面，是要盡量滿足格陵蘭內部自決之訴求，最後達到雙贏局面。[164]

---

162 Said, Mina. （2014）. "Birth pangs: Greenland's struggle for independence". Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review, Vol. 36, 281-304; The Greenland-Danish Self-Government Commission（2008）. The Greenland-Danish Self-Government Commission's report on self-government in Greenland. http://naalakkersuisut.gl/~/media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Summary%20of%20the%20paper.pdf, Access date: 29 December 2016.

163 Takahashi, Minori. （2016）. "The politics of the right to self-determination: Reframing the debate on Greenland's autonomy". *Eurasia Border Review*, Vol. 6, No. 1, 25-43.

164 Takahashi, Minori. （2016）. "The politics of the right to self-determination: Reframing the debate on Greenland's autonomy". *Eurasia Border Review*, Vol. 6, No. 1, 25-43.

除了透過聯合委員會進行前期協商外，公投制度也是格陵蘭得以順利擴大自治權力之重要機制。近代世界各國發展的歷史，以全民公投決定重大議題，其實相當普遍。一談到全民公投，不少人往往將之與獨立、分裂等字眼拉上關係。但是，格陵蘭的例子反映，公投不一定涉及主權等議題；相反，透過全民公投，反而令政府的法令更具認受性。

格陵蘭的全民公投權利，緣於 1953 年丹麥政府通過之新憲法。憲法除了正式將格陵蘭去殖民化外，更加確立格陵蘭的公投權，其中第 42 條第 8 項更加寫明，格陵蘭可根據特定法規，進行全民公投（Rules for Referenda, including the extent to which Referenda shall be held on the Faeroe Islands and in Greenland, shall be laid down by Statute）。[165] 1979 及 2009 年兩份自治法令，之所以得到超過 7 成格陵蘭人之普遍支持，聯合委員會的前期協商工夫、以及格陵蘭人公投複決之安排，可謂起了相輔相成之效果。當然，邊陲地區能否擁有公投權，關鍵在中心政權之取態。格陵蘭的經驗正好反映，丹麥作為宗主國，願意接受全民公投的方式，並且尊重地方之公投結果，這種分權寬容之政治取態，自然是格陵蘭能夠透過修憲公投，逐步擴大實踐內部自決權的關鍵。

[165] Statsministeriet （1953）. The Constitutional Act of Denmark. http://www.stm.dk/_p_10992.html. Access date: 30 December 2016.

結語

目前有關格陵蘭的研究，大多集中討論第三次公投通過之後，格陵蘭會否及何時邁向獨立。但其實除了統獨議題的討論，格陵蘭在爭取擴大自治權力時，如何與宗主國周旋？如何利用制度設計，訂立一個雙方都接受的法案？仍然有大量探討及參考的空間。

格陵蘭未來之憲制地位，包括最終會否走向獨立，暫時都是未知之數。但到目前為止，可以肯定的是，格陵蘭和丹麥透過互諒互讓之修憲公投程序，進一步擴大和鞏固格陵蘭人之內部自決權，已有效地緩和格陵蘭境內獨立之呼聲。當然丹麥是民主國家，主張要尊重國民聲音，無疑是一個因素；更重要的可能是，丹麥政府深信唯有以友善及不干預的政策，於要求獨立的聲音未成為主流前，率先處理問題，才能有效緩和分離主義，則是格陵蘭能夠藉修憲公投擴大自治權力之關鍵 —— 此所以當 2009 年《格陵蘭自治法令》公佈後，時任格陵蘭總理 Kuupik Kleist 就表示，爭取獨立並非其政府的首要目標，當格陵蘭獲得更大的內政主導權後，將致力解決各種嚴重的社會問題。[166]格陵蘭的經驗正好說明，邊陲地區和中心政權之矛盾，可以透過有效的制度設計，例如聯合委員會前期協商、公投複決法案等安排，尋求一個雙方接受之自治制度；而當邊陲地區感到受尊重，分離獨立的呼聲自然減少。

---

166 BCC News. (2009) . Self-rule introduced in Greenland. http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8111292.stm, Access date: 30 December 2016.

二. 邊陲之自強：

自強不息還是仰息他人？

4

南提洛爾：

自強不息的自治之路

周日東

歷史背景

一. 由被同化到虛假自治

南提洛爾（South Tyrol）在併入意大利前，長達 550 年均為奧地利領土，當地人口近乎全是說德語（接近 90%）[167]。第一次世界大戰後，協約國和奧地利在 1919 年簽訂聖日耳曼條約（Treaty of Saint-Germain-en-Laye）」。作為協約國對意大利的「謝禮」，

[167] ASTAT （2013）. *Sudtirol in Zahlen / Alto Adige in cifre*. Bozen / Bolzano : Landesinstitut fur Statistik / Istituto provincial di statistica

南提洛爾被割讓予意大利。然而在商討有關條約的過程中，南提洛爾人一直被排拒在外，在沒有進行任何公投或諮詢的情況下，南提洛爾的地位就被列強決定了。[168]

南提洛爾在併入意大利後，墨索尼里的法西斯政府隨即在當地進行「意大利化」（Italianization）之「同化政策」（Policy of assimilation）。在政府部門內，德語被禁止使用，德裔官員也為意裔官員所取代，德語教學、德語報紙也被禁，[169]甚至所有德裔居民的姓氏名字也被「意大利化」，以至任何有關「南提洛爾」或「提洛爾」之字眼也被禁止。[170]1920 年代中期，墨索尼里政府開始鼓吹意大利人遷入南提洛爾，並為願意遷入之意大利人提供投資資助、工作職位和房屋等等，結果令當地意裔居民之比例，由原來的 4%大幅攀升至 1939 年的 24%。[171]在第二次世界大戰時期，南提洛爾的德裔和意裔族群之間，關係明顯緊張。

表一：南提洛爾人口結構之變遷

年份	德裔 人口（%）	意大利裔 人口（%）	拉丁裔 人口（%）	其他（%）	總計（%）

[168] Lapidoth, Ruth （1997）. *Autonomy : flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press

[169] 同上。

[170] 當時南提洛爾人以組織「地下學校」（Caracomb schools）的方式抵抗，在地庫、閣樓、馬廄等地方教授德語，課本則從邊境偷運過來。可參考：Lantschner, Emma. 2008. "History of the South Tyrol Conflict and its Settlement" in Jens Woelk, Francesco Palermo, and Joseph Marko (ed.) *Tolerance through law: self governance and group rights in South Tyrol*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publisher, page 3-15.

[171] Lantschner, Emma. 2008. "History of the South Tyrol Conflict and its Settlement" in Jens Woelk, Francesco Palermo, and Joseph Marko (ed.) *Tolerance through law: self governance and group rights in South Tyrol*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publisher, page 3-15.

1880	186,087 （90.6%）	6,884 （3.4%）	8,822 （4.3%）	3,513 （1.7%）	205,306 （100%）
1921	193,271 （75.9%）	27,048 （10.6%）	9,910 （3.9%）	24,506 （9.6%）	254,735 （100%）
1961	232,717 （62.2%）	128,271 （34.3%）	125,94 （3.4%）	9,593 （0.1%）	373,863 （100%）
2001	296,461 （64.0%）	113,494 （24.5%）	18,736 （4.0%）	34,308 （7.4%）	462,999 （100%）
2011	314,604 （62.3%）	118,120 （23.4%）	20,548 （4.1%）	51,795 （10.3%）	505,067 （100%）

資料來源：ASTAT，2013[172]

及至二戰完結，奧地利及南提洛爾均要求，意大利應歸還有關地區予奧國。但因為南提洛爾有豐富的水力發電資源，對意大利北部的工業發展極其重要，故意大利一直堅拒。[173] 為了解決分歧，奧地利和意大利最終中間落墨，同意讓南提洛爾在意大利主權框架內自治，並提出當地德裔人士的少數族裔權利是受「國際承認」（International

172 ASTAT （2013）. *Sudtirol in Zahlen / Alto Adige in cifre*. Bozen / Bolzano : Landesinstitut fur Statistik / Istituto provincial di statistica

173 Lapidoth, Ruth （1997）. *Autonomy : flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press

guaranteed minority protection）[174]。兩國在 1946 年在巴黎簽訂《格魯伯–迪．蓋斯佩里協議》(Gruber – De Gasperi Agreement)，[175]以確定有關安排。協議包括以下三項主要條款：

1. 南提洛爾之德裔居民，以及鄰近特倫托（Trento）之意裔居民，可享有完全同等之權利，並設有特別條款（Special provisions），以保障當地德裔居民在種族、文化及經濟發展上之「德語元素」(German-speaking element)，當中包括中小學採用母語教學、政府文件須以德語和意大利語雙語刊載、恢服以德語作為姓氏、操德語和意大利語者均可擔任公職等等。

2. 上述南提洛爾和特倫托地區將享有多項立法及行政的自治權力。當中的框架和條款之制訂，必須諮詢當地德裔居民。[176]

3. 意大利政府承諾在簽訂協議一年後，將諮詢奧地利政府以處理各項合作項目，包括互相承認大學學歷、便利北提洛爾和東提洛爾之間鐵路公路交通、促進意大利和奧地利邊境地區之貨物貿易等等。

---

174 Pallaver, G. and Fasser, M. （2012）. "Reconciliation following terrorism in South Tyrol : A successful Story of peacemaking by consociational democracy and power sharing", in J. Renner and A. Spencer（eds.）*Reconciliation after terrorism : strategy, possibility or absurdity ?* London ; New York : Routledge, 71-93

175《格魯伯一迪．蓋斯佩里協議》全文：https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v04/d297

176 Lapidoth, Ruth （1997）. *Autonomy : flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press

在 1948 年，意大利國會正式通過了《1948 自治法令》(1948 Autonomy Statute)，以執行上述的協議。雖然有著這樣的安排，但南提洛爾人民仍有不滿，原因不單在於整個法案的制訂過程欠缺足夠諮詢，[177]更重要是意大利政府作出了巧妙安排，自治權力並非直接給予「南提洛爾省」(Province of South Tyrol)，而是給予同時管轄「特倫托省」(Province of Trento)、在地方行政架構上屬較高層級的「特倫托-南提洛爾大區政府」（Region of Trentino-Alto Adige/Südtirol）── 而在整個大區而言，意裔居民合計仍佔 71.5%的大多數，換言之意大利人仍能控制大區之內，絕大部份的行政和財政事務，而德裔居民依舊處於少數地位。[178]因此，南提洛爾人認為，他們不過是處於「虛假自治」（Pseudo-autonomy）[179]的狀態。

二. 逐步實現真正之自治

由於南提洛爾人普遍不滿「虛假自治」之安排，因此在 1950 年代，當地自治運動日趨白熱化，在南提洛爾內部和國際社會都發生多場矚目事件。

---

177 同上。

178 Lantschner, Emma. 2008. "History of the South Tyrol Conflict and its Settlement" in Jens Woelk, Francesco Palermo, and Joseph Marko (ed.) *Tolerance through law: self governance and group rights in South Tyrol*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publisher, page 3-15.

179 Pallaver, G. and Fasser, M. （2012）. “Reconciliation following terrorism in South Tyrol : A successful Story of peacemaking by consociational democracy and power sharing”, in J. Renner and A. Spencer （eds.） *Reconciliation after terrorism : strategy, possibility or absurdity ?* London ; New York : Routledge, 71-93

在南提洛爾內部，最廣受關注的兩次事件，分別為「波札諾大遊行」及「火焰之夜」（德語：Feuernacht；英語：Night of Fires）。南提洛爾人對自治狀況之不滿，在 1957 年 11 月的「波札諾大遊行」中清晰可見。當時，有超過 35000 人齊集在南提洛爾的省會波札諾（Bolzano），反對意大利的管治，遊行最主要的口號為「脫離特倫托」（德語：Los von Trient；英語：Break from Trento），要求一種獨立於特倫托的「真正自治」。[180]至於「火焰之夜」，則是南提洛爾人之「升級行動」。在 1961 年 6 月 12 日晚上，南提洛爾境內的 40 個發電站遭到炸彈襲擊，相關的電線、電纜也被大量破壞。襲擊由「南提洛爾人解放委員會」（South Tyrolean Liberation Committee）發動，目的是要癱瘓被視為意大利「同化政策」象徵之「波札諾工業區」（Bolzano Industrial Zone），以宣泄對意大利當局的不滿。[181]

與此同時，南提洛爾自治亦成為國際事件。1959 年，奧地利政府在歐洲委員會諮詢大會（Consultative Assembly of Council of Europe）會議上，就南提洛爾問題提出議案辯論。隨後在 1960 至 1961 年間，奧地利亦向聯合國遞交議案，要求各方盡快就南提洛爾問題展開對話，以履行 1946 年的《格魯伯一迪．蓋斯佩里協議》，落實給予南提洛爾人真正的自治。[182]南提洛爾問題，再次成為了國際政治焦點。

180 同上。

181 同上。

182 Medda-Windischer, R. （2008）. Protection of minorities under international law and the case of South Tyrol, in J. Woelk, F. Palermo, and J. Marko （eds.）. *Tolerance through law: Self-governance and group rights in South Tyrol*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 17-30

在各方關注下，南提洛爾最大政黨 —— 南提洛爾人民黨（South Tyrolean People's Party）和意大利政府開始展開協商。1961 年 9 月，意大利政府成立名為「19 人委員會」（Commission of Nineteen），當中包括 12 名意裔代表、6 名德裔代表和 1 名拉丁裔代表，而意大利政府承認南提洛爾人民黨為德裔和拉丁裔居民之合法代表。[183]1964 年，「19 人委員會」發表報告，當中之共識最終在 1969 年成為由奧地利和意大利兩國簽訂的《南提洛爾一籃子協議》（The South Tyrol Package Agreement）。與此同時，奧地利和意大利也就「南提洛爾一籃子解決方案」之執行，訂出逐步落實方案的「實行日程」（Operational calendar）。[184] 整個《南提洛爾一籃子協議》包含 137 條條款，主要是就著《1948 自治法令》作出修改。1972 年，《新自治法令》（New Autonomy Statute of the Region Trentino-Alto Adige/Südtirol）正式推行，該法令被賦予「憲法法律的地位」（Status of constitutional law）；[185] 經過意大利國會和內閣的批准，以及各項的立法及行政程序後，最終在 1992 年，137 條條款宣告全數落實。[186]

自治制度

[183] Lantschner, Emma. 2008. "History of the South Tyrol Conflict and its Settlement" in Jens Woelk, Francesco Palermo, and Joseph Marko (ed.) *Tolerance through law: self governance and group rights in South Tyrol*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publisher, page 3-15.

[184] Lapidoth, Ruth （1997）. *Autonomy : flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press

[185] 同上。

[186] Woodcock, G. (1992). "The New Autonomy Statue of Trentino-Alto Adige (The End of the South Tyrol Question)", *Il Politico*, Vol. 57, No. 1, 127-145

《新自治法令》[187]最重要之修改，是不再把大部分自治權力，授予「特倫托-南提洛爾大區政府」，而是直接授予「特倫托省」和「南提洛爾省」，而兩者可各自享有自治地位。[188]《新自治法令》第 8 和第 9 條，界定了「南提洛爾省」(以及「特倫托省」)所享有之自主立法權力，例如省政府制度和人事、本地傳統習俗、城市規劃、房屋、工程、通訊、運輸、農業、職業培訓（第 8 條），以至中小學教育、商務、公眾衛生等等（第 9 條）。[189]《新自治法令》第 4 條並強調，「南提洛爾省」(以及「特倫托省」)的自治，是要體現對「國際責任之尊重」（Respecting international obligations），第 2 條亦明確表明必須保障居民的種族和文化獨特性 —— 有憲政學者就認為，這些條款意味著南提洛爾的自治權限不易被削減；[190]甚至可以說，《新自治法令》雖然只是在意大利憲法之下的地方法律，但在憲制地位上，兩者可謂相等。[191]而為有效落實自治條款，《新自治法令》第 107 條規定，設立「12 人聯合委員會」（Joint Commission of Twelve Members），當中包括 6 名中央政府代表、2 名特倫托省議會代表、2 名大區政府代表和 2 名南提洛

---

187 《新自治法令》全文：http://www.buergernetz.bz.it/en/downloads/autonomy_statute_eng.pdf

188 Lantschner, Emma. 2008. "History of the South Tyrol Conflict and its Settlement" in Jens Woelk, Francesco Palermo, and Joseph Marko (ed.) *Tolerance through law: self governance and group rights in South Tyrol*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publisher, page 3-15.

189 Lantschner, Emma. 2008. "History of the South Tyrol Conflict and its Settlement" in Jens Woelk, Francesco Palermo, and Joseph Marko (ed.) *Tolerance through law: self governance and group rights in South Tyrol*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publisher, page 3-15.

190 Alcock, Antony （2001） *The South Tyrol autonomy : A short introduction*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.buergernetz.bz.it/en/downloads/South-Tyrol-Autonomy.pdf

191 Peterlini, S.O. （2009）. “The South-Tyrol Autonomy in Italy”, in Jorge Costa Oliveira and Paulo Cardinal （eds.）. *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution*. Berlin ; London : Springer, 143-170

爾省議會代表；另外同時設立「6 人特別員會」（Special Commission of Six Members），由中央政府和南提洛爾省各派 3 人組成，專責協調南提洛爾省之自治事務。[192]

政治制度方面，在《新自治法令》下，南提洛爾擁有自己的省議會（德語：Landtag；意大利語：il Consiglio provinciale）。其運作採用「議會內閣制」（Parlaimentary system），全部 35 名議員由比例代表制選出，以確保少數族裔能有代表進入議會。[193]議會亦會在議員中選出省長、兩名副省長，以及其他重要官員。[194]其中 ，省長以「簡單多數決」的方式，由議員互選產生；[195]而根據規定，兩名副省長中，一位需操德語，另一位則操意大利語。[196]意大利總統和中央政府不能隨便解散南提洛爾議會，除非當中涉及違反憲法、嚴重違反法律，或和國家安全有關。[197]近年，南提洛爾越來越能做到「立法自主」。在 2001 年憲法改革前，南提洛爾議會通過之法案，要「政府專員」（德語：Regierungskommissar；意大利語：il Commissario del Governo；英語：Government Commissioner）[198]正式批准，才能生效；改革以後，政府專員審核法案的實權被取消，

---

192 Lantschner, Emma. 2008. "History of the South Tyrol Conflict and its Settlement" in Jens Woelk, Francesco Palermo, and Joseph Marko (ed.) *Tolerance through law: self governance and group rights in South Tyrol*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publisher, page 3-15.

193 Dabis, A. （2014）. "The South Tyrolean party system", *Minority Studies*, 17, 33-52

194 Lapidoth, Ruth （1997）. *Autonomy : flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press

195 Dabis, A. （2014）. "The South Tyrolean party system", *Minority Studies*, 17, 36

196 Lapidoth, Ruth （1997）. *Autonomy : flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press

197 Lapidoth, Ruth （1997）. *Autonomy : flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press

198 「政府專員」為意大利任命的官員，隸屬於內政部長。在 2001 年憲法改革前，「政府專員」作為羅馬在地方上的代表，負責統籌中央政府如何在地方上發揮職能、監督地方政府如何運用中央所授予的權力；亦負責當地的公共秩序事宜。詳見 Woodcock, G. (1992). "The New Autonomy Statue of Trentino-Alto Adige (The End of the South Tyrol Question)", *Il Politico*, Vol. 57, No. 1, 127-145.

只剩下諮詢角色。[199]換言之，南提洛爾議會現時已擁有完整的立法權，法案一經議會通過，即在省內有法律效力。更重要的是，《新自治法令》也在 2001 年進行修訂，容許南提洛爾有權決定自身的政制（例如是實行議會制，還是總統制、半總統制？）和選舉制度（例如是實行比例代表制，還是多數決制？）[200]，只要有關建議在議會內獲通過，中央政府便不能對此置喙。南提洛爾之政治自主性，因而得到大大提高。

在「議會內閣制」下，南提洛爾擁有獨立運作之自治政府（德語：Landesregierung；意大利語：la Giunta provinciale）行使行政權力，行政首長稱為「省長」（德語：Landeshauptmann；意大利語：Presidente；英語：Governor）。涉及南提洛爾其中一項最為重要的中央地方關係安排，便是意大利內閣、部長在討論和涉及南提洛爾之所有議題時，必須邀請南提洛爾省長出席會議，發表意見；當意大利中央政府處理南提洛爾對外交通及聯繫時，亦必須事先諮詢南提洛爾自治政府。[201]而在《新自治法令》下，南提洛爾自治政府在內政方面，享有極大自主權。前述之各種自主立法權力，實際上就由南提洛爾自治政府來行使；[202]在控制外來人口上，南提洛爾雖然沒有直接權限，但卻可以透過分配外來勞工和公共房屋之配額（如限制外地人士獲編配公共房屋的比例），

---

[199] Woelk, J. （2008）. "What it means to be special in relations with the central state : institutions and procedures", in J. Woelk, F. Palermo, and J. Marko （eds.）. *Tolerance through law : self-governance and group rights in South Tyrol*. Leiden, Netherkands : Martinus Nijhoff Publishers, 121-140

[200] Wolff, S. （2008）. "Complex power sharing as conflict resolution: South Tyrol in comparative perspective", in J. Woelk, F. Palermo, and J. Marko （eds.）. *Tolerance through law : self-governance and group rights in South Tyrol*. Leiden, Netherkands : Martinus Nijhoff Publishers, 329-370

[201] Lapidoth, Ruth （1997）. *Autonomy : flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press

[202] 同上。

[203]作一定程度的間接調節；在社會民生政策上，公共衛生、社會福利、體育康樂等政策，南提洛爾地方政府均可全權控制；在文化方面，保護歷史和藝術古跡、保存地方風俗習慣和傳統、地方命名、發展當地本土文化的各個機構（如地方電台及電視台）等，南提洛爾也可以自行決定，中央政府不能干預；[204]雖然南提洛爾徵稅的權力有限，算不上財政完全獨立，但根據規定，中央政府必須回撥等同於區內 90%稅收入息稅及物業稅總額的財政資源予南提洛爾，其他稅項如電費徵稅、印花稅、和牌照有關的稅項，以及煙草稅等，更需全數回撥。另外，在財政編制上，羅馬每年也會撥出等同政府部門開支約 1.6%的金額予南提洛爾，作為行使地方政府職權、發展當地工業之用。最重要的是，南提洛爾可以根據收入狀況，提出自己的財政預算[205]，因此具有相當程度的財政自主權。

南提洛爾自治之保障機制，主要有兩方面。一是意大利憲法法院。雖然南提洛爾作為自治區，享有自治之權力，但南提洛爾始終是在意大利主權下，而中央政府也不時要求地方接受國家的「指導和統籌」。1992 年，意大利憲法法院就「國家的指導和統籌角色」（State Function of Direction and Coordination）作出重要裁決，指自治省之存在，原因在於要保護當地獨特的社會、文化及法律狀況；自治省之意見，不能輕易被國家或其他行政區之意見抹煞；[206]即使是有著「維護國家制度統一的需要」(Requirements of

---

[203] Piccoli, L. （2013）. *Redrawing identity boundaries through integration policies : Strategies of inclusion/exclusion of immigrants in Québec and South Tyrol*, European Diversity and Autonomy Papers, EDAP, 01/2013

[204] Lapidoth, Ruth （1997）. *Autonomy : flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press

[205] Alcock, Antony （2001） *The South Tyrol autonomy : A short introduction*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.buergernetz.bz.it/en/downloads/South-Tyrol-Autonomy.pdf

[206] Woelk, J. （2008）. “What it means to be special in relations with the central state : institutions and

Unity），但也應重視本土人民之意見，並承認他們自治的權利（Recognizes and Acknowledges Local Autonomies）。[207]換句話說，憲法法院認為「國家的指導和統籌角色」，不應該被視為國家向自治政體施壓之工具；而國家和自治省有衝突時，兩者的利益應該要得到平衡，雙方應該是合作，國家並非擁有單方面的支配權。[208]由意大利憲法法院裁決引伸出來的「協作原則」（Principle of collaboration）和「合作式地區主義」（Cooperative regionalism）[209]，此後便成為了界定意大利中央地方關係之主流論述，更是當地中央地方協調機制的基礎。

第二個對南提洛爾自治之保障機制，是：「國家地方會議」（The Conference of State-Regions）的中央地方協調機制。現時，意大利國會之設計，並沒有明顯保障自治省、大區政府之安排（其他國家例如美國，其國會之上議院，是由每個州份各選出兩名參議員組成，各州議席均等，相對上能保障細小州份利益），因此作為「替代機制」（Instrument of alternate participation），就設立了「國家地方會議」，讓地方可以直接向中央表達意見[210]，捍衛自身利益。「國家地方會議」現時為意大利國會之常設委員會，成員為各

procedures", in J. Woelk, F. Palermo, and J. Marko （eds.）. *Tolerance through law : self-governance and group rights in South Tyrol*. Leiden, Netherkands : Martinus Nijhoff Publishers, 121-140

[207] Ceccherini, E. （2009）. "Intergovernmental relations in Italy: the Permanent State-regions-autonomous Provinces Conference", *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, 1（4）, 216-238

[208] Woelk, J. （2008）. "What it means to be special in relations with the central state : institutions and procedures", in J. Woelk, F. Palermo, and J. Marko （eds.）. *Tolerance through law : self-governance and group rights in South Tyrol*. Leiden, Netherkands : Martinus Nijhoff Publishers, 121-140

[209] Ceccherini, E. （2009）. "Intergovernmental relations in Italy: the Permanent State-regions-autonomous Provinces Conference", *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, 1（4）, 216-238

[210] 同上。

個大區和自治省（包括南提洛爾）的首長，委員會主席則由地區事務大臣（Minister of Regional Affairs），甚至或由意大利總理親自擔任。基本上，關乎地區利益的法案，也會經過「國家地方會議」的討論。[211]在上述「協作的原則」下，國家和地方在此互相交換意見；自治省則能在自治權不受損的情況下，和中央政府就著各項議題磋商。[212]也就是說，意大利正逐步邁向「合作式政府」（Cooperative government）的模式；放在南提洛爾自治省的脈絡下，就是要求中央政府由衷的、對等的和南提洛爾自治政府合作，學術界一般認為在這種模式下，自治省對國家的議價能力會有所加強，並一定程度上抵銷了國家在政治實力、體制上的優勢，[213]間接對維護地方自治有利。

政治光譜

南提洛爾政治光譜上，最主要的分歧（Cleavage），不是傳統政治上的「左 VS 右」（Left-right politics），而是「中心邊陲關係」（Center-periphery relations）。[214]光譜的一端是自治，以南提洛爾人民黨（德語：Südtiroler Volkspartei（SVP）；意大利語：Partito Popolare Sudtirolese；英語：South Tyrolean People's Party）和綠黨（德語：Verdi–Grüne–Vërc；英語：Greens）為代表，另外一端則為要求分離，以自由黨（德語：

[211] Peterlini, S.O. （2009）. "The South-Tyrol Autonomy in Italy", in Jorge Costa Oliveira and Paulo Cardinal （eds.）. *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution*. Berlin ; London : Springer, 143-170

[212] Ceccherini, E. （2009）. "Intergovernmental relations in Italy: the Permanent State-regions-autonomous Provinces Conference", *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, 1（4）, 216-238

[213] 同上。

[214] Dabis, A. （2014）. "The South Tyrolean party system", *Minority Studies*, 17, 33-52

Die Freiheitlichen）及「自由南提洛爾」（德語：Süd-Tiroler Freiheit（STF）；英語：South Tyrolean Freedom）為代表。

南提洛爾的最大政黨為南提洛爾人民黨，該黨在 1945 年成立，是當時唯一一個代表德裔南提洛爾人的政黨（在南提洛爾，德裔的人口佔最多）。由 1948 年南提洛爾議會的第一次選舉起，該黨每次都取得最多議席，故此至今為止，所有南提洛爾省長，均來自南提洛爾人民黨。在南提洛爾的政黨政治中，南提洛爾人民黨擁有主導的地位，當地也被視為「一黨主導制」（One Party Dominance System）的典型例子。[215]

南提洛爾人民黨主張在意大利的治下，爭取最大的自治權限。在 1950 年代至 1980 年代，被譽為「南提洛爾自治之父」的 Silvius Magnago，就長期擔任南提洛爾人民黨之黨魁，在他的領導下，南提洛爾人民黨認為意大利不會接受任何邊界改動，故此脫離意大利 —— 不論是指回歸奧地利，還是宣佈獨立，均為不切實際；故此，要為德裔南提洛爾人爭取最大的政治空間、生存空間，目標應是爭取建立一個具廣泛權限、財政上能夠自給自足，而且為國際承認的自治政體。[216]發展至今，南提洛爾人民黨則主張進一步提高南提洛爾的自治程度，以爭取「完全自治」（德語：Vollautonomie；英語：Full

---

[215] Scantamburlo, Matthias and Pallaver, Gunther （2014）. “The 2013 South Tyrolean election: The end of SVP hegemony”, *Regional & Federal Studies*, 24（4）, 493-503

[216] Pallaver, G. and Fasser, M. （2012）. “Reconciliation following terrorism in South Tyrol : A successful Story of peacemaking by consociational democracy and power sharing”, in J. Renner and A. Spencer （eds.） *Reconciliation after terrorism : strategy, possibility or absurdity ?* London ; New York : Routledge, 71-93

autonomy)為目標，要求意大利當局把更多權力撥歸南提洛爾自治政府，如警察管理、公共設施管理、小學及中學的教育政策、衛生政策等。當中，最為重要的是「完整的財政決策權」(德語：Finanzhoheit；英語：Full fiscal autonomy)，要求南提洛爾有權自己徵收稅款，所得款項也全數撥歸南提洛爾自治政府。[217]

雖然南提洛爾人民黨，在當地支持度仍為最高，但近年已有所下滑。1990 年代至 2000 年代初，該黨在南提洛爾議會選舉中，普遍得票超過 55%，因此一般都能夠在 35 個議席中，取得大約 20 個議席；但到了 2013 年時，該黨得票只有約 45%，南提洛爾人民黨只得到 17 席，令其在議會超過 60 年間均佔過半數的時代，宣告終結。[218]南提洛爾人民黨支持度流失，相信是與意大利債務危機有關，令南提洛爾人要求更為激進的改革，[219]選票也因而流向綠黨、自由黨及自由南提洛爾。

先說綠黨，雖然綠黨也支持增加南提洛爾的自治權力，並且反對分離獨立，但其自治立場上卻較為強硬。綠黨聲稱，現時當地的自治，只是「南提洛爾人民黨的自治」，要求第三次訂立自治法令，以取得範圍更廣、更全面的自治權限。[220]在 2013 年的南提洛爾

217 Dabis, A. （2014）. “The South Tyrolean party system”, *Minority Studies*, 17, 33-52
218 Scantamburlo, Matthias and Pallaver, Gunther （2014）. “The 2013 South Tyrolean election: The end of SVP hegemony”, *Regional & Federal Studies*, 24（4）, 493-503
219 Dabis, A. （2014）. “The South Tyrolean party system”, *Minority Studies*, 17, 33-52
220 同上。

議會選舉，綠黨的得票率由上屆的 5.8%升至 8.7%，升幅超過 3 成，創下歷史新高，議席也由 2 席增至 3 席。[221]

另外主張分離主義的政黨，近年的支持度也有所提升。在 2013 年的南提洛爾大選中，便有總數接近三份之一的選民，投票支持主張分離的政黨。[222]當中，最受歡迎、聲勢最為浩大的是自由黨。該黨之主張，是透過公投令南提洛爾獨立，令南提洛爾成為具有主權的「自由國家」(德語：Freistaat；英語：Free State)。[223]作為提倡分離主義的政黨，自由黨對意大利新移民的態度，也顯得甚有保留。該黨認為移民遷入，會令南提洛爾的「德國特色」，例如語言、風俗習慣等被「溝淡」，因此需要嚴加管制；而這種反移民主張，在當地似乎愈來愈受歡迎。[224]2013 年南提洛爾大選中，自由黨得票率就由上屆的 14.3%升至 17.9%，為該黨歷來最佳成績，一舉取下 6 個議席，成為當地最大反對黨。[225]

另一個分離主義政黨，自由南提洛爾則主張，應透過公投回歸奧地利。2007 年，該黨曾經開展一項「張貼海報」的挑釁性行動，大舉張貼印有標語「南提洛爾不是意大利

---

[221] Scantamburlo, Matthias and Pallaver, Gunther （2014）. “The 2013 South Tyrolean election: The end of SVP hegemony”, *Regional & Federal Studies*, 24（4）, 493-503

[222] Dabis, A. （2014）. “The South Tyrolean party system”, *Minority Studies*, 17, 33-52

[223] ORF （2012）. *Südtiroler Blaue mit Verfassung für Freistaat* （in German）. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://orf.at/stories/2109972/

[224] Piccoli, L. （2013）. *Redrawing identity boundaries through integration policies : Strategies of inclusion/exclusion of immigrants in Québec and South Tyrol*, European Diversity and Autonomy Papers, EDAP, 01/2013

[225] Scantamburlo, Matthias and Pallaver, Gunther （2014）. “The 2013 South Tyrolean election: The end of SVP hegemony”, *Regional & Federal Studies*, 24（4）, 493-503

的」(德語：Südtirol ist nicht Italien；英語：South Tyrol is not Italy)、以奧地利國旗作為背景的海報，有關海報更曾被張貼在意大利和奧地利接壤的布倫納山口。[226]自由南提洛爾以「外部自決權」作為號召，大力推動分離公投。該黨曾經舉辦過不具法律效力的公投，超過 9 成南提洛爾人參與了是次公投，當中有超過 6 成人認為南提洛爾應該行使自決權，以決定是留在意大利，還是回歸奧地利。[227]該黨在 2013 年南提洛爾議會選舉創下佳績，得票率由上屆的 4.9%升至 7.2%，議席亦由 2 席增至 3 席。[228]

一般認為，雖然其他政黨要打破南提洛爾人民黨之執政地位，尚有一大段距離；但在意大利債務危機之下，如果南提洛爾人民黨未能在爭取更多自治權力上交出成績，其支持度將會進一步流失。[229]

個案重點

自治之路，往往是既漫長亦艱辛。以南提洛爾為例，由 1920 年代到 1940 年代被墨索尼里法西斯政府強迫同化、到 1950 代被民主意大利政府以虛假自治之承諾欺騙、到 1992 年《新自治法令》全面落實，南提洛爾人經歷了超過 70 年的自治運動，才能在

---

[226] Vienna.AT （2008）. *Umstrittene "Süd-Tirol-Tafel" wieder am Brenner aufgestellt* （in German）. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.vienna.at/umstrittene-sued-tirol-tafel-wieder-am-brenner-aufgestellt/news-20080615-03201758

[227] Dabis, A. （2014）. "The South Tyrolean party system", *Minority Studies*, 17, 33-52

[228] Scantamburlo, Matthias and Pallaver, Gunther （2014）. "The 2013 South Tyrolean election: The end of SVP hegemony", *Regional & Federal Studies*, 24（4）, 493-503

[229] Dabis, A. （2014）. "The South Tyrolean party system", *Minority Studies*, 17, 33-52

1990 年代建立真正名實相符之自治政體。而南提洛爾得以實現自治，全靠南提洛爾人始終自強不息，當中「南提洛爾主體意識」、南提洛爾之經濟自主實力和南提洛爾之國際網絡，是他們得以實現自治之重要因素。

一. *南提洛爾之本土政治運動*

自南提洛爾被併入意大利起，一直到今天得以建立和維持自治，最根本原因是絕大多數南提洛爾人，始終堅持其主體意識。南提洛爾人民一直堅持自己「南提洛爾人」的身份。自 20 世紀初以來，他們便強調「Heimat」(德語：家園) 的概念，以強化身份認同，[230]而不是簡單地接受「南提洛爾人就是意大利人」的論述。在南提洛爾人的政治論述中，就有例如「Heimat und Volk」(德語：家園與人民)、「Blut und Boden」(德語：血緣與土地)等概念，這些說法強調一種自身血緣和南提洛爾土地之聯繫，甚至帶有「在異族統治下堅守故土」(Remain in old Heimat，even if under an alien citizenship) 的意味。[231]換句話說，大多數南提洛爾人雖然承認意大利主權，但卻始終堅持自己的獨特性。

[230] Grote, G. （2007）. “South Tyrol in the 20th century: Retaining ethnicity between nationalism and regionalism”, in A. Pearson-Evans & A. Leahy （eds.）. *Intercultural spaces: language, culture, identity*. New York, NY: Peter Lang, 149-160.

[231] 同上，頁 153。

這種「南提洛爾主體意識」，一直都是動員南提洛爾人投身自治運動之根本原因 ── 此所以南提洛爾人能夠捱過 1920 年代到 1940 年代墨索尼里法西斯政府之強迫同化，到了 1950 年代又敢於抵抗民主意大利政府的虛假自治制度；無論是發動和平示威，抑或是主張激進暴力行動，目標都是為南提洛爾人爭取「真自治」。[232]沒有強大的「南提洛爾主體意識」及其支撐起來的自治運動，恐怕就沒有在 1970 年代，民主意大利政府願意推行《新自治法令》之結果。發展至 1980 年代，「南提洛爾主體意識」仍然高漲。在論述上，當地人民回歸本源，重新聚焦到「南提洛爾人」的身份之上，更是愈加強調「我是南提洛爾人」(德語：I bin a Sudtiroler；英語：I am a South Tyrolean) 的口號，[233]繼續以「南提洛爾為中心」來建構身份，而沒有因為成功建立自治地位後，就放鬆下來。時至今日，南提洛爾人仍然對自己的身份，抱持著一種「永恆的警惕」。例如，「南提洛爾自治之父」Silvius Magnago 便曾公開指出，「如果南提洛爾人在生活方式和心態上均意大利化的話，即使還能夠說德語，也已經意義不大 …… 少數族群絕對不能失去對消失的恐懼，一旦失去了這種恐懼，少數族群將被消失（It is useless to continue speaking German if we acquire Italian ways and mentalities ... An ethnic minority must never lose its fear of disappearing. Once it does, it will disappear."）。[234]

---

[232] Pallaver, G. and Fasser, M. （2012）. "Reconciliation following terrorism in South Tyrol : A successful Story of peacemaking by consociational democracy and power sharing", in J. Renner and A. Spencer （eds.） *Reconciliation after terrorism : strategy, possibility or absurdity ?* London ; New York : Routledge, 71-93

[233] Grote, G. （2007）. "South Tyrol in the 20th century: Retaining ethnicity between nationalism and regionalism", in A. Pearson-Evans & A. Leahy （eds.）. *Intercultural spaces: language, culture, identity*. New York, NY: Peter Lang, 149-160.

[234] Piccoli, L. （2013）. *Redrawing identity boundaries through integration policies : Strategies of inclusion/exclusion of immigrants in Québec and South Tyrol*, European Diversity and Autonomy Papers, EDAP, 01/2013

當然，一個絕對不能忽略的因素，是這種「南提洛爾主體意識」之所以能夠持續、並且得以轉化成支撐著南提洛爾自治運動之力量，有賴於當地人能夠成功組織起，各個足以盛載這種主體意識之本土政黨。當地獲得最多支持的 3 個政黨，即南提洛爾人民黨、自由黨，以及綠黨，在政治光譜上，均是本土政黨 —— 這些政黨的分別在於憲制主張（南提洛爾人民黨和綠黨支持爭取更大自治權力，自由黨則是爭取獨立建國），但強調守護南提洛爾人獨特性之主體意識，無疑是他們最基本的共識。[235]當中，南提洛爾人民黨更代表著一種「跨階層」的「南提洛爾主體意識」，其黨內的經濟階級立場橫跨左右，從較右的「基督教民主主義」（Christian Democracy）到較左的「社會民主主義」（Social Democracy）均囊括在內；該黨亦同時有著代表農民（如 Herbert Dorfmann）、商人（Gerhard Brandstätter）、工人（Oskar Peterlini）的政治人物，[236]這種跨越經濟階級立場、完全以「南提洛爾主體意識」為先之政治路線，無疑是南提洛爾人民黨得以建立廣泛社會支持之原因。

毫無疑問，這些本土政黨之存在，令「南提洛爾主體意識」，得以轉化成現實政治力量，代表南提洛爾人與意大利政府角力，是南提洛爾之自治地位得以維持的重要因素。

表二：南提洛爾各大政黨選舉得票

[235] Dabis, A. （2014）. “The South Tyrolean party system”, *Minority Studies*, 17, 33-52

[236] 詳見南提洛爾人民黨網頁：http://www.svp.eu/de/

	南提洛爾 人民黨 （傾自治）	自由黨 （傾獨立）	綠黨 （傾自治）	總計
1993	52.03%	6.1%	6.9%	65.03%
1998	56.62%	2.5%	6.5%	65.62%
2003	55.60%	5.0%	7.9%	68.5%
2008	48.12%	14.3%	5.8%	68.22%
2013	45.70%	17.9%	8.7%	72.3%

資料來源：Dabis，2014

二. 南提洛爾之經濟自主實力

南提洛爾充份利用地理優勢發展經濟，其經濟實力在整個意大利獨佔鰲頭。在旅遊業方面，當地位處阿爾卑斯山，一向是渡假勝地，因此一直致力發展高增值旅遊業。[237]近年，南提洛爾的過夜旅客持續增長，每年均有接近 300 萬人到此旅遊。[238] 此外，南提洛爾也以農業馳名，當地種植的蘋果和葡萄以質量見稱，更有星級釀酒師以可持續有機方法釀製葡萄酒，農場也生產出優質肉類及奶製品。[239]上述的優勢，令南提洛爾得以發

237 同上，頁 155。

238 Provincial Statistics Institute of South Tyrol （2015）. *South Tyrol in figures 2015*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.buergernetz.bz.it/en/downloads/siz_2015_eng.pdf

239 RTHK （2015）. 味道的故事 2：南蒂羅爾 - 意奧風味. Retrieved 1 Feb, 2017 from

展高級餐飲業，美國金融時報便曾以「South Tyrol：a hot spot for fine dining」為題，作出報導。[240]另一方面，南提洛爾更主動結合自身的農業優勢，發展體驗農莊生活的旅遊業，愈來愈多旅客來到南提洛爾郊區農莊，享受遠離市區的大自然環境。這類新式的「農家樂」(Farm holidays)行程，令本已是當地經濟支柱的旅遊業，變得更加多元化，進一步鞏固南提洛爾經濟。[241]此外，作為南歐洲和北歐洲之間的中樞地區，歐洲絕大部份穿過阿爾卑斯山的關鍵貿易路徑，均會經過南提洛爾，令南提洛爾扮演著溝通南歐洲和北歐洲的橋樑作用，[242]基於這項地理優勢，當地的商業貿易也有著極好的發展。簡而言之，南提洛爾並沒有單純的只依靠一、兩個行業，而是以多元化之進路，永續南提洛爾之經濟發展，除了上述提及的農業、旅遊業、貿易等支柱產業，製造業（製造食品、木材、塑膠等）以及金工業（Metalworking）仍是當地的主要產業，這些工業的產值大概為旅遊餐飲業的 8 成。[243]縱觀南提洛爾的經濟結構，第一、第二、第三產業均有所發展，因此其經濟實力極為穩健。

---

http://programme.rthk.hk/rthk/tv/programme.php?name=tv/tastytales2&p=7068&d=2015-12-31&e=334626&m=episode

[240] Financial Times （2010）. *South Tyrol: a hot spot for fine dining*. Retrieved 1 Feb, 2017 from https://www.ft.com/content/9c449530-74e0-11df-aed7-00144feabdc0

[241] Lechner, Oswald and Moroder, Barbara （2012）. *Economic portrait of South Tyrol*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.hk-cciaa.bz.it/sites/default/files/uploaded_files/Scuola_economia/16948_economia2012_uk.pdf

[242] Grote, G. （2007）. "South Tyrol in the 20th century: Retaining ethnicity between nationalism and regionalism", in A. Pearson-Evans & A. Leahy （eds.）. *Intercultural spaces: language, culture, identity*. New York, NY: Peter Lang, 149-160.

[243] Lechner, Oswald and Moroder, Barbara （2012）. *Economic portrait of South Tyrol*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.hk-cciaa.bz.it/sites/default/files/uploaded_files/Scuola_economia/16948_economia2012_uk.pdf

現時，南提洛爾是意大利，以至歐洲最富有的地區之一。當意大利深陷歐債危機之時，南提洛爾經濟依然大致向好。2013 年，南提洛爾的國民生生產總值（GDP）超過 204 億歐元；當地人均國民生生產總值（GDP per capita）則接近 40, 000 歐元，為意大利所有地區最高，亦較意大利全國的人均國民生生產總值（約 27, 000 歐元）高出接近 50%。[244]而南提洛爾的經濟水平，在歐洲也處於前列位置。2011 年，當地曾成為歐盟最富有的 20 個地區之一；[245]而以人均收入計算，在 2010 年，南提洛爾則排在歐盟所有地區的第 19 位。[246]

在穩健經濟發展下，南提洛爾也維持雄厚的財政實力。南提洛爾政府現在的負債為 0，對比之下，意大利政府現時的負債超過 2.2 萬億歐元，相當於國民生產總值超過 130%。[247]2012 年歐債危機擴散之時，意大利政府就提出希望南提洛爾能夠承擔約 1.2 億歐元之國家債務。[248]由於本身有強勁之經濟財政實力，南提洛爾可以向意大利說「不」，有南提洛爾官員就質疑，意大利政府之提議，是否違反了自治條款；南提洛爾經濟大臣更提出反建議，指當地可給予意大利政府一筆 150 億歐元資助，條件是羅馬當局要承諾給

---

244 Provincial Statistics Institute of South Tyrol （2015）. *South Tyrol in figures 2015*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.buergernetz.bz.it/en/downloads/siz_2015_eng.pdf

245 European Union （2014）. *GDP per capita in the EU in 2011: seven capitaregions among the ten most prosperous*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5173650/1-27022014-AP-EN.PDF/

246 Hersevoort, T. （2012）. *Italian province of South Tyrol defies the crisis*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.euroviews.eu/2012/?p=3640

247 同上。

248 RT News （2012）. *Italian province offering €15 billion for financial sovereignty*. Retrieved 1 Feb, 2017 from https://www.rt.com/news/south-tyrol-bolzano-independence-039

予南提洛爾「完整的財政自主權」，[249]即此後南提洛爾所有稅項不再上交中央，完全由南提洛爾自行處理。雖然有關建議最後不了了之，但也從側面反映出南提洛爾之經濟自主實力，既是支撐其自治地位的重要因素，甚至是當地爭取更大自治權的籌碼。

三. 南提洛爾之國際網絡

南提洛爾的自治得以成功，和國際因素密不可分。當中，奧地利和國際組織之持續監察，尤為重要。

奧地利和意大利在 1946 年簽訂《格魯伯一迪．蓋斯佩里協議》，該條約賦予了奧地利「南提洛爾保護者」的身份，[250]自後奧地利就積極履行捍衛南提洛爾自治的責任。[251]最明顯的事例，是意大利在 1948 年頒佈《1948 自治法令》後，就視作已經履行了《格魯伯一迪．蓋斯佩里協議》，更視南提洛爾自治為其國家內部問題，不容其他國家置喙。結果便是奧地利在 1960 年向聯合國提交議案，要求有關各方盡快就南提洛爾問題展開對話，成功將引起國際關注。[252]事實上，奧地利也直接出面支持南提洛爾，在 1950 年

---

249 FriedlNews （2012）. *South Tyrol claims economic independence*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.friedlnews.com/article/south-tyrol-claims-economic-independence

250 Lantschner, E. （2008）. “History of the South Tyrol conflict and its settlement”, in J. Woelk, F. Palermo, and J. Marko（eds.）. *Tolerance through law: Self-governance and group rights in South Tyrol*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 3-15

251 Medda-Windischer, R. （2008）. “Protection of minorities under international law and the case of South Tyrol”, in J. Woelk, F. Palermo, and J. Marko （eds.）. *Tolerance through law: Self-governance and group rights in South Tyrol*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 17-30

252 同上，頁 24。

代至 1960 年代的談判上，奧地利就以「南提洛爾保護者」的身份親身上陣，和意大利展開對話 —— 最初南提洛爾領導人（主要是南提洛爾人民黨人）和意大利中央政府只有間接的接觸。[253]，直至 1961 意大利政府才成立「19 人委員會」，和南提洛爾人民黨正式展開談判。也就是說，在奧地利的支援下，南提洛爾才得以順利地和意大利談判，最後才有 1969 由奧地利和意大利兩國簽訂的《南提洛爾一籃子協議》，奠定今日南提洛爾之自治地位。

國際社會也在南提洛爾的自治之路上，扮演了一定角色。1948 年通過《自治法令》有名無實，國際社會便一直持續監察和介入。1957 年，歐洲委員會諮詢大會的法律委員會（Legal Committee of the Consultative Assembly of Council of Europe），便成立了小組委員會詳細評估南提洛爾之狀況，並指出捍衛少數族群權益和國家整體行益，兩者完全沒有衝突，[254]間接肯定南提洛爾應享有更大的自治。1960 年，聯合國正式處理奧地利提交有關南提洛爾的議案，要求各方盡快放下分歧，達成共識，真正落實《格魯伯—迪・蓋斯佩里協議》，以解決南提洛爾問題；委員會並強調，如果各方未能在合理時間內處理好問題，有關方面也可將問題交給國際法庭處理。可以說，聯合國肯定了南提洛爾的情況確實需要處理，而且問題不僅涉及奧地利和意大利兩個國家，問題本身更

253 同上，頁 27。
254 同上，頁 20。

是一個國際議題。國際壓力之出現，令意大利不得不處理好南提洛爾問題，並構思給予當地人民更高程度的自治[255]，為 1969 年簽訂《南提洛爾一籃子協議》鋪平了道路。

在南提洛爾《新自治法令》所有條款在 1992 年全數實行後，奧地利和國際社會仍然持續監察南提洛爾的自治狀況。首先，奧地利仍然保有「南提洛爾保護者」的身份，[256]在涉及南提洛爾自治及其他相關事宜時，奧地利仍然積極參與。其次，不單是奧地利，國際社會也持續參與南提洛爾自治進程，因為有關南提洛爾各個協議，都得到聯合國、國際法庭、歐洲委員會、歐盟，以及歐洲安全與合作組織的官方確認。簡而言之，相關協議是受多個重要國際和歐洲組織一定程度上的保障。[257]例如，歐洲法庭就曾作出確認，指南提洛爾自治，必須符合歐盟相關法律[258]；換句話說，歐盟為南提洛爾自治提供了法理依據，一旦意大利違反決議案，這便不單是意大利的內部問題，更是國際問題。[259]

必須指出，南提洛爾所得到的國際支持，相當程度上是南提洛爾人的努力成果。一直以來，南提洛爾人都積極拓展國際網絡，以爭取國際社會關心當地自治進程。南提洛爾人一直把自身定位為「南歐洲和北歐洲之交匯點」和「歐洲樞紐」，以此提高南提洛爾的

---

[255] 同上，頁 22。

[256] 同上，頁 29。

[257] 同上，頁 30。

[258] Lantschner, E. （2008）. “History of the South Tyrol conflict and its settlement”, in J. Woelk, F. Palermo, and J. Marko（eds.）. *Tolerance through law: Self-governance and group rights in South Tyrol*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 3-15

[259] Medda-Windischer, R. （2008）. “Protection of minorities under international law and the case of South Tyrol”, in J. Woelk, F. Palermo, and J. Marko （eds.）. *Tolerance through law: Self-governance and group rights in South Tyrol*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 17-30

國際地位。[260]在 1998 年，南提洛爾、奧地利的提洛爾地區(包括東提洛爾及北提洛爾）以及意大利的特倫托自治省就簽訂協議，成立「提洛爾、南提洛爾、特倫托歐洲區域」（Tyrol – South Tyrol – Trentino Euroregion），以建立歐盟內之「跨國界區域」(Cross-border regions）。此後，南提洛爾便能把自己「多族群、多語言和平共存」的形象，透過「提洛爾、南提洛爾、特倫托歐洲區域」推廣出去，將南提洛爾建立面向整個歐洲的歐盟模範地區、而不止是意大利的一個省份，以此爭取歐洲社會關注。[261]此外，南提洛爾也積極参與歐洲議會（European Parliament）之事務，使南提洛爾人的聲音，不會在歐洲層面被漠視。每屆的歐洲議會選舉，作為旗艦政黨的南提洛爾人民黨均會積極參與，現時南提洛爾人民黨就在歐洲議會佔有 1 席位。而透過參與歐洲政治，南提洛爾各個政黨也和歐洲其他地方的政黨建立聯繫。例如，南提洛爾人民黨便是歐洲議會的「歐洲人民黨集團」（European People’s Party Group）的「觀察員成員」（Observer Member）; [262]自由南提洛爾則是「歐洲自由聯盟」（European Free Alliance）的成員[263]，該聯盟是致力爭取少數族群權益的歐洲政黨，其訴求包括要求少數族群有更大自治權力。[264]至於自由黨，則和奧地利自由黨（Freedom Party of Austria）有聯繫[265]。這

---

260 Grote, G. （2007）. “South Tyrol in the 20th century: Retaining ethnicity between nationalism and regionalism”, in A. Pearson-Evans & A. Leahy （eds.）. *Intercultural spaces: language, culture, identity*. New York, NY: Peter Lang, 149-160.

261 同上。

262 Holzer, A. & Schwegler, B. （2003）. “Südtiroler Volkspartei: A hegemonic ethnoregionalist party”, in Lieven De Winter and Huri Türsan （eds.）. *Regionalist Parties in Western Europe*, London; New York : Routledge, 158-173.

263 European Free Alliance （2016）. *Member Parties*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.e-f-a.org/whos-who/member-parties/

264 European Free Alliance （2016）. *What's EFA and History*. Retrieved 1 Feb, 2017 from http://www.e-f-a.org/about-us/whats-efa-and-history/

265 Pallaver, Günther （2007）, “Südtirols politische Parteien 1945-2005”, *Die Region Trentino-Südtirol*

個覆蓋面甚大的「對外政黨網絡」，對南提洛爾爭取國際社會關注，自然極為有幫助。甚至在學術上，南提洛爾也正在建立自己的國際影響力。以往，南提洛爾人視茵斯布魯克（奧地利提洛爾地區的首府）的多所大學為「母校」; 但到 1997 年時，南提洛爾便建立了位於波札諾（Bozen）和布雷薩諾（Brixen）的大學，嘗試發展自身的學術實力。其中，布雷薩諾大學更立志成為類似佛羅倫斯大學、具有一定影響力的區域性學術中心，[266]以增加南提洛爾在國際社會上的重要性。

結語

總的來說，南提洛爾的自治之路，堪稱是邊陲族群爭取自立自主之教材。南提洛爾人的經歷，說明了自治之路往往是非常漫長（由 1918 被割讓予意大利到 1992 年全面落實《新自治法令》經歷了 74 年）和非常艱辛（經歷過 1920 年代到 1940 年代墨索尼里法西斯政府之強迫同化和 1950 代被民主意大利政府以虛假自治之承諾欺騙）。但南提洛爾人同時向世人證明，邊陲族群只要自強不息，始終有機會扭轉原來不利之「中心 – 邊陲格局」，建立真正名實相符之自治政體。南提洛爾人的故事，必將鼓舞和啟迪世界各地的邊陲族群。

---

im 20. Jahrhundert - 1: Politik und Institutionen （in German）, 589-628

[266] Grote, G. （2007）. “South Tyrol in the 20th century: Retaining ethnicity between nationalism and regionalism”, in A. Pearson-Evans & A. Leahy （eds.）. *Intercultural spaces: language, culture, identity*. New York, NY: Peter Lang, 149-160.

5

諾福克島：

從走向衰落到失去自治

方志恒

歷史背景

諾福克島（Norfolk Island）乃位於南太平洋之島嶼，屬於澳洲（Australia）的領地，首府為金斯敦（Kingston），是世界上著名之旅遊勝地。

諾福克島面積只有約 36 平方公里，人口僅有 2,210 人（2014 年數字），澳洲公民和新西蘭公民為當地兩大族群，分別佔 79.5%及 13.3%（2011 年數字）; 官方語言為英語，當中 67.6%居民以英語為第一語言，其餘 32.4%居民則以諾福克語 —— 一種混合十八世紀英語和大溪地語而成之語言 —— 為第一語言（2011 年數字）。[267]

[267] The World Factbook — Nolford Island, Retrieved from:_ https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nf.html

諾福克島之現代歷史，可追溯到 18 世紀。1774 年 10 月 10 日，英國探險家庫克船長（Captain James Cook）在太平洋航行，發現了諾福克島並予以命名。當時島上之主要居民為波利尼西亞人（Polynesians），有研究指他們早於 13、14 世紀時，已經來到諾福克島居住。[268]1788 年，英國政府任命 Arthur Phillip 為澳洲新南威爾士州（New South Wales）首任總督，Arthur Phillip 隨即派出副官 Philip Gidley King 到諾福克島，將該島納入新南威爾士州之管轄範圍，並在島上建立殖民據點（Norfolk Island settlement），當時大批罪犯被送往諾福克島，協助興建房屋和開拓土地。

但由於諾福克島偏遠荒蕪，而且航行路線極為困難，要有效維持當地之殖民據點成本甚高，新南威爾士州政府在 19 世紀初時，就曾一度放棄經營諾福克島。1824 年，英國政府指令新南威爾士州政府重新佔據諾福克島，並將之建立成「罪犯流放地」（the worst description of convicts），令諾福克島一度成為重犯之集中營。1855 年，英國政府再次放棄諾福克島，當地官員和罪犯陸續撤離。[269]

1856 年，一批來自皮特凱恩群島（Pitcairn Islands）之居民，在得到英女王之御准下，大批移居到諾福克島居住，他們在島上開拓耕種和捕鯨業，令當地之經濟文化大為改善，人口於是逐步增加。而當時之諾福克島總督，雖然是由新南威爾士州總督兼任，但實際上當地之公共事務，主要由當地人出任之總裁判官（Chief Magistrate），和當地

---

[268] O'Collins, Maev. 2010. An Uneasy Relationship Norfolk Island and the Commonwealth of Australia, Canberra: ANU Press, Chapter 1.
[269] O'Collins, Maev. 2010. An Uneasy Relationship Norfolk Island and the Commonwealth of Australia, Canberra: ANU Press, Chapter 1.

全體成年居民組成之全民議會（House）自行處理，令諾福克島始終維持著一套有別於新南威爾士州之制度和法律。[270]這種安排一直維持到 1897 年，英國政府才將新南威爾士州之制度和法律，逐步延伸到諾福克島，並將總裁判官改由新南威爾士州總督任命，全民議會則改組成由 12 名民選議員組成之地方委員會（Council）。[271]

到了 20 世紀初，隨著澳洲聯邦（Commonwealth of Australia）成立，諾福克島便經歷了數以十年計，來自中心政權之同化吸納。1913 年，在未有全面諮詢諾福克島人的情況下，澳洲國會就通過了《諾福克島法案 1913》（Norfolk Island Act 1913），正式將諾福克島納入成為澳洲領土。1914 年，英國政府將諾福克島之主權，全面移交予澳洲政府，當地成為由新南威爾士州政府直接管理之屬土（Territories），澳洲聯邦法律全面適用於諾福克島。[272]1935 年，由 12 名民選議員組成之地方委員會，被改組成由 8 名民選議員組成之諮詢委員會（Advisory Council）。1957 年，諮詢委員會再被諾福克島委員會（Norfolk Island Council）所取代，並設立一名由澳洲政府任命之行政長官（Administrator）總理政務；諾福克島人普遍不滿有關改革，認為澳洲政府試圖干預當地事務，令諾福克島和澳洲政府關係持續緊張。[273]

---

[270] Irving, Helen.（2013）. "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai, Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

[271] O'Collins, Maev. 2010. An Uneasy Relationship Norfolk Island and the Commonwealth of Australia, Canberra: ANU Press, Chapter 2.

[272] 《諾福克島法案 1913》全文：https://www.legislation.gov.au/Details/C1913A00015

[273] Irving, Helen.（2013）. "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai, Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

1979 年，澳洲國會通過《諾福克島法案 1979》(Norfolk Island Act 1979)，賦予諾福克島自治權。[274]但好景不常，到了 2015 年 6 月，澳洲國會通過《諾福克島立法修正法案 2015》(Norfolk Island Legislation Amendment Act 2015)，廢除了諾福克島自治議會；並將諾福克島之地位，由原來之自治政體，降格為新南威爾士州轄下的一個地方委員會 (Regional Council)。[275]2016 年 7 月 1 日，諾福克島正式成為新南威爾士州一部分，新選舉產生之地方委員會正式就任，標誌只有 36 年歷史的諾福克島自治，正式宣告終結。

自治制度

自 20 世紀初被逐步併入澳洲後，諾福克島和澳洲聯邦政府之關係，始終持續緊張 —— 諾福克島人普遍希望得到更多自治權力，而澳洲聯邦政府則試圖加強對當地之管治。[276]1975 年，有鑑於兩地關係持續緊張，澳洲聯邦政府遂委任法官 John A. Nimmo 領導專責委員會 (Royal Commission into Matters Relating to Norfolk Island)，調查和研究「諾福克島之未來地位及與澳洲之關係」(the future status of Norfolk Island and its constitutional relationship to Australia)。[277]調查期間，專責委員會關注到，諾福

---

[274] 《諾福克島法案 1979》全文：https://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00577
[275] 《諾福克島立法修正法案 2015》全文：https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00568
[276] O'Collins, Maev. 2010. An Uneasy Relationship Norfolk Island and the Commonwealth of Australia, Canberra: ANU Press, pp.146.
[277] Irving, Helen. (2013). "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai, Y. and Woodman, S. (eds.) *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

克島人普遍對澳洲介入存在不滿情緒，並且強烈希望保留其傳統語言和文化。專責委員會遂在報告書中建議，澳洲政府應慎重決定諾福克島之未來前途，選項包括維持現狀、讓諾福克島獨立或在諾福克島建立自治政府。[278]1979 年，參考了專責委員會報告之建議後，澳洲國會援引《澳洲憲法》(Australian Constitution)[279]第 122 條，推動通過了《諾福克島法案 1979》[280]，決定授權諾福克島建立整個澳洲唯一之自治政體。

在《諾福克島法案 1979》的前言（Premable），澳洲國會就開宗明義指出，建立諾福克島自治政體之目的，是「澳洲國會認知到與諾福克島人之特殊關係，及當地居民希望保留其傳統和文化之訴求」(the Parliament recognises the special relationship of the said descendants with Norfolk Island and their desire to preserve their traditions and culture)，並且認為「讓諾福克島作為澳洲聯邦之屬土，實現內部自治之政府，是適當安排並符合諾福克島人之期望」(the Parliament considers it to be desirable and to be the wish of the people of Norfolk Island that Norfolk Island achieve, over a period of time, internal self-government as a Territory under the authority of the Commonwealth)。[281]

---

278 Australia (1976) *Report on Royal Commission into Matters Relating to Norfolk Island (Sir Iohn Nimmo, Commissioner)*. Canberra: Australian GovernmentPublishing Service. Retrieved from: http://regional.gov.au/territories/publications/files/norfolk_island_royal_commission_1976.doc

279 《澳洲憲法》全文：http://www.comlaw.gov.au/Details/C2005Q00193/0332ed71-e2d9-4451-b6d1-33ec4b570e9f

280 《諾福克島法案 1979》全文：https://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00577

281 《諾福克島法案 1979》全文：https://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00577

根據《諾福克島法案 1979》，諾福克島由立法會（Legislative Assembly）、行政會（Executive Council）和行政官（Administrator）共同管理 —— 立法會為由 9 名民選議員組成之立法機關，每 3 年改選一次（法案第 35 條）；行政會由首席部長（Chief Minister）和部長（Minister）組成，其運作模式類近議會制（Parlaimnetary system），即在立法會大選（General election）過後，先由 9 名立法會議員互選（提名）產生首席部長人選、再交由行政官正式任命，然後首席部長再在餘下立法會議員中，提名不多於 3 名部長人選、再交由行政官正式任命（法案第 12A 條和 13 條），以組成行政會；行政官則是由澳洲聯邦總督（Governor-General of the Commonwealth of Australia）任命，作為澳洲聯邦政府在諾福克島之最高代表，並向澳洲聯邦政府的屬土部部長負責（Minister for Territories）（法案第 5 條和 6 條）。

按《諾福克島法案 1979》，自治權力主要由行政會和立法會行使。其中法案第 19 條（1）規定，立法會有權為當地之「和平、秩序和良好管治立法」（to make laws for the peace, order and good government of the Territory），而法案之附表二（Schedule 2）和附表三（Schedule 3），則詳細列出了立法會之立法權力範圍。其中，附表二列出了一共 93 項本地立法範圍，包括政府稅收、交通運輸、食水供應、電力供應、農業生產、文娛康樂、電台電視、郵政服務、基建工程、公共衛生、工業發展、商業管制、維持治安等等，而按法案第 21 條（5）規定，相關立法議案由行政官按行政會之建議作出批准（in accordance with the advice of the Executive Council），而毋須事先諮詢澳洲聯

邦政府；附表三則列出 10 項涉及澳洲聯邦政府之立法範圍，包括捕魚、海關、入境、教育、檢疫、勞工、社會保障等等，按法案第 21 條（5）規定，相關立法議案須先由行政官轉交澳洲聯邦政府考慮，然後再由行政官按行政會之建議作出批准。整體來說，諾福克島之自治權力廣泛，澳洲聯邦總督雖保留扣起（Withhold）、發還（Return）或駁回（Disallow）立法議案之權力（法案第 22 條及 23 條），但有關權力現實上從未行使過；一直以來，行政官都是根據行政會之建議批准立法，以體現尊重諾福克島之自治。[282]

其中一個最能體現諾福克島自治權力之範疇，應該是當地之獨立入境管制和居留權制度。根據《澳洲國籍法》（Australian Citizenship Act），諾福克島人法律上亦屬於澳洲公民；但居住在澳洲大陸之澳洲公民，卻不能隨意移居諾福克島。按《諾福克島入境法》（Norfolk Island Immigration Act），只有在諾福克島出生者，或出生之時其父母已是諾福克島者，才享有諾福克島之居留權；而諾福克島行政會設定了居留權配額，並有審批外來者居留權申請之酌情權，一般理解是行政會會考慮申請者是否能夠融入諾福克島社會（assimiliation into the Norfolk Island community），以及品格和身體狀況等因素，而具備皮特凱恩群島關連者（Pitcairn decent）可獲優先。此外，直至 2004 年前，只有在連續 4 年之內於諾福克島居住滿 900 天者，才可享有在諾福克島立法會

---

[282] Irving, Helen.（2013）. "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai, Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

選舉上投票和參選之權利。[283]2003 年澳洲國會通過《諾福克島修正法案 2003》(Norfolk Island Amendment Act 2003)，放寬了相關規定，容許於諾福克島居住滿 6 個月之澳洲公民者，就可有投票和參選的權利。[284]

另外值得一提的是，諾福克島由於人口少，當地人強調以直接民主(Direct democracy) 和公投 (Referendums) 方式決定政策，並視之為諾福克島的傳統。1979 年建立自治政體以來，諾福克島平均每兩年就舉行一次公投。[285]而根據《諾福克島公投法案 1964》(Norfolk's Referendum Act 1964)，一共有三種方式啟動公投程序，包括由立法會提出、三分之一登記選民請願或澳洲聯邦政府 (經行政官) 就引入聯邦法律作公民複決。按法律公投結果本身並無約束力，但立法會一般會跟從。[286]

政治光譜

諾福克島由於人口只得二千多人，加上政府和議會規模較細，所以一直以來都沒有正式的政黨政治。9 名立法會議員本身都屬於兼職職位，並不時出現參政人才不足之情況；同時，議員大部分都是以獨立人士身份參選，因此亦沒有正式之反對黨或政黨輪替。[287]

---

283 Irving, Helen. (2013). "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai, Y. and Woodman, S. (eds.) *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

284 《諾福克島修正法案 2003》全文：https://www.legislation.gov.au/Details/C2004B01547

285 Irving, Helen. (2013). "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai, Y. and Woodman, S. (eds.) *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

286 《諾福克島公投法案 1964》全文：https://www.legislation.gov.au/Details/C2015Q00222

287 Irving, Helen. (2013). "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai,

由於諾福克島自治在 2015 年 6 月被廢除，最後一屆諾福克島立法會大選，為 2013 年 3 月 13 日舉行之選舉。

表一：最後一屆諾福克島立法會大選結果（2013 年 3 月 13 日）及職位分布

	當選議員	行政會 / 立法會職位
1.	Lisle Snell	首席部長
2.	Robin Eleanor Adams	文化保育及社區服務部部長
3.	Ronald John Ward	環境部部長
4.	Timothy John Sheridan	財政部部長
5.	David Buffett	立法會議長
6.	Ronald Coane Nobbs	立法會副議長
7.	Melissa Ward	普通議員
8.	David Raymond Porter	普通議員
9.	Hadyn Paul Evans	普通議員

資料來源：Norfolk Online News Government, Annoucement of new Norfolk Island 14th Assembly Ministers. Retrieved from: http://www.norfolkisland.gov.nf/sites/default/files/public/documents/NIAMediaReleases/2013/_2013_03_21_%20NEW%2014th%20ASSEMBLY%20MINISTRY.pdf

Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

一如其他自治政體，諾福克島之「主要政治分歧」(Principal cleavage)，是諾福克島與澳洲之間的憲制關係，包括諾福克島應否擁有更大之自治權力、澳洲聯邦政府對諾福克島之介入、諾福克島應否屬於澳洲一部分等等，都是當地最重要之政治議題。[288]

個案重點

自 20 世紀正式將諾福克島納入澳洲政府管理以來，澳洲內部一直不乏聲音，認為應該加強介入管理福克島、甚至同化諾福克島人。例如早於 1975 年，澳洲國會參議院外交及國防委員會，就曾經在報告書中提出，諾福克島人在「種族和文化上與（澳洲）大陸同源，和澳洲有緊密之經濟和社會聯繫」; 當時澳洲國會提出這種說法，就在諾福克島內引起很大爭議，不少當地人都擔心澳洲會加強介入，令諾福克島人失去本身的獨特身份認同。[289]到了 1979 年諾福克島建立自治政體後，澳洲聯邦政府和國會仍不時就諾福克島之狀況展開調查，但大多對諾福克島之管治持負面評價，認為諾福克島欠缺自治之能力。例如 2003 一份由澳洲國會「聯邦國家首都和對外屬土聯合委員會」（Commonwealth's Joint Standing Committee on the National Capital and External Territories）所發表之報告，就認為諾福克島之自治權力太多、不配合當地之稀少之人口，並判定諾福克島管治百弊叢生需要援手（Norfolk Island is in deep and

---

[288] Arthur S. Banks, Alan J. Day, Thomas C. Muller. （1998）. *Political Handbook of the World 1998*. UK: Palgrave Macmillan, pp.58.

[289] Irving, Helen. （2013）. "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai, Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

growing trouble and needs help)，澳洲聯邦政府應介入改革當地之選舉、管治、衛生、福利和入境政策。[290]2005 年另一份澳洲聯邦政府的報告更加直指，諾福克島「擁有之自治權力，遠超任何一個州政府 …… 但其行政管理能力，卻比大多數的地方委員會還要差 …… 其責任明顯超過其行政管理能力。」(endowed with greater powers than any other Australian State …… less capacity than most Australian local councils or shires …… and with responsibilities above and beyond its capacity to administer)。[291]

儘管諾福克島的自治能力，不時受到澳洲質疑，但澳洲由於顧慮到諾福克島人對中央介入之抗拒，故始終對實行直接管治（Direct rule）態度審慎；與此同時，澳洲亦相當重視諾福克島之潛在價值，[292]因而亦不願意放手讓諾福克島獨立建國。對諾福克島之自治狀況不滿意、卻又不願意大幅度改變現狀（直接管治或獨立建國），澳洲唯有尋找逐步吸納諾福克島之辦法，於是不時以加強政府管治和財政管理之名義，逐步將聯邦法規引入諾福克島。[293]2015 年 6 月，諾福克島與澳洲之關係終於發生了重大轉折，澳洲國

---

290 Irving, Helen. （2013）. "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai, Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

291 Irving, Helen. （2013）. "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai, Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

292 1976 年由法官 John A. Nimmo 發表之專責委員會報告，就指出諾福克島之多項潛在價值，例如諾福克島機場對澳洲國訪之軍事戰略價值、當地海洋蘊藏之豐富石油和原料、當地天氣預報資訊對航運之重大貢獻等等。詳細可參閱：Australia (1976), *Report on Royal Commission into Matters Relating to Norfolk Island (Sir Iohn Nimmo, Commissioner)*. Canberra: Australian GovernmentPublishing Service. Retrieved from: http://regional.gov.au/territories/publications/files/norfolk_island_royal_commission_1976.doc

293 Irving, Helen. （2013）. "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai,

會通過《諾福克島立法修正法案 2015》，宣布廢除諾福克島自治議會，並將諾福克島之地位，降格為新南威爾士州轄下的一個地方委員會。

為何諾福克島人無法捍衛其自治地位，最終被澳洲聯邦政府以近乎單方面宣布之方式，終結了當地之自治？

一. 諾福克島之經濟自主實力

顯而易見，近年諾福克島經濟走向衰落，自治政府財政狀況不斷惡化，因而逐步失去經濟自主實力，而只能依賴澳洲聯邦政府之財政補助，是令澳洲得以取消其自治地位之導火線。

一直以來，諾福克島之經濟和公共財政，都高度依賴旅遊業。有研究指出，旅遊業佔當地生產總值近百分之四十一；另外當地百分之六十八的企業和百分之七一之私人僱員，都從事與旅客有關之業務。[294]與此同時，諾福克島堪稱「稅務天堂」(Tax haven)，當地不設入息稅、公司所得稅或財產稅，而只有少量持有空置物業之業主，需要繳交土地稅。基於上述之經濟和稅制結構，諾福克島自治政府之主要收入，幾乎直接間接都與旅遊業有關，例如入境及離境費、酒店住宿費、消費稅等等，此外就是關稅和發行郵票等

Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

[294] SGS Economics and Planning (2016). *Norfolk Island tourism industry*. Retrieved from: http://www.emaa.com.au/norfolk-island-kavha.html

收入。而在過去一段長時間，由於當地旅遊業十分興旺，由旅遊業而帶來的各項收入，完全足夠應付諾福克島自治政府之各項開支，不但令當地能夠自行支撐起本身之教育醫療、社會保險、退休保障體系，也令當地一直能夠保持平衡預算和財政穩定。[295]因此，澳洲聯邦政府之經常性財政補助金，過去只佔諾福克島自治政府預算約百分之五，[296]意味諾福克島完全具備經濟自主能力，而毋須依靠澳洲聯邦政府。但明顯地，諾福克島之經濟自主能力，實際上完全依靠單一之旅遊業，其基礎可謂毫不穩固。

果不其然，2008 年金融海嘯後，以優閒高端為定位之諾福克島旅遊業，立即大受打擊，旅客人數由 2008/09 年度高峰之 35,399 人，大幅下跌到 2010/11 之 24,268 人，跌幅超過三成之多；旅客的消費金額也在 2008/09 年度至 2010/11 間，累積下跌了 1,660 萬澳元之多，差不多等同諾福克島近五分之一的本地生產總值。[297]作為經濟支柱的旅遊業一落千丈，隨之而來自然是諾福克島公共財政之急速惡化。由 2008/09 年度起，諾福克島自治政府連年面對巨額財政赤字，需要依賴澳洲聯邦政府之財政補助金，來支撐政府開支和經濟。在 2009/10 至 2012/13 四個財政年度內，澳洲聯邦政府就提

---

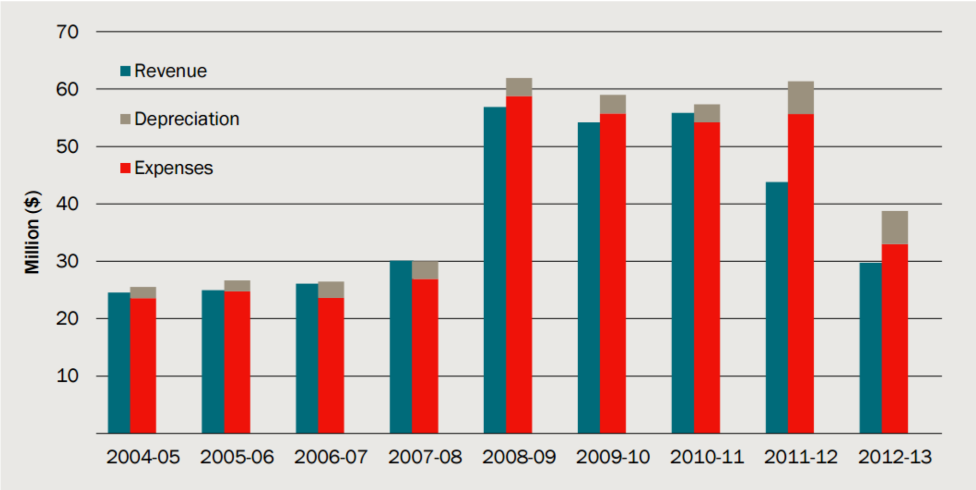
295 The Center for International Economics (2016). *Final Report on Economic Impact of Norfolk Island reform scenarios*. Retrieved from: http://regional.gov.au/territories/publications/files/Norfolk_Island_Economic_Analysis_CIE_Report_20141128.pdf

296 Irving, Helen. （2013）. "Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island", in Ghai, Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

297 SGS Economics and Planning (2016). *Norfolk Island tourism industry*. Retrieved from: http://www.emaa.com.au/norfolk-island-kavha.html

供了超過 2,800 萬澳元之財政資助予諾福克島自治政府。公共財政惡化，不但令當地政府服務質素大受影響，[298]也意味諾福克島已失去經濟自主，只能仰息於澳洲聯邦政府。

表二：諾福克島的公共財政狀況



資料來源：The Center for International Economics (2016). *Final Report on Economic Impact of Norfolk Island reform scenarios*. Retrieved from: http://regional.gov.au/territories/publications/files/Norfolk_Island_Economic_Analysis_CIE_Report_20141128.pdf

隨著諾福克島對澳洲之依賴日深，澳洲聯邦政府亦以此為突破口，加快推動吸納諾福克島進入澳洲聯邦體系之計劃。2010 年 11 月，諾福克島首席部長 David Buffett 突然宣布，願意放棄當地之「稅務天堂」地位，讓諾福克島人繳交聯邦入息稅，來換取澳洲

[298] The Center for International Economics (2016). *Final Report on Economic Impact of Norfolk Island reform scenarios*. Retrieved from: http://regional.gov.au/territories/publications/files/Norfolk_Island_Economic_Analysis_CIE_Report_20141128.pdf

聯邦政府提供巨額財政救助（Financial bailout），以解救諾福克島之經濟財政危機。David Buffett 之宣布可謂事出突然，不少諾福克島人都反對有關建議，批評 David Buffett 出賣諾福克島；[299]但澳洲聯邦政府隨即以此為突破口，於 2011 年 3 月宣布會制訂「諾福克島路線圖」（Norfolk Island Road Map），並由行政官 Neil Pope 負責具體計劃，以逐步把諾福克島納入澳洲聯邦稅制和社會福利體系。Neil Pope 就宣稱，澳洲聯邦政府「願意承擔起諾福克島之預算，但前提是諾福克島人能夠做到路線圖所規定之各個條款」（We would be propping up their budget, but only on the basis that they were able to deliver on various aspects that were included in the roadmap）[300] —— 而當中的條款，最終就包括要取消諾福克島之自治地位。

在 2010 年到 2015 年間，澳洲聯邦政府和諾福克島自治政府持續展開談判。2014 年，澳洲國會「聯邦國家首都和對外屬土聯合委員會」展開調查，包括進行考察、召開公聽會、接受書面意見書等等，然後在 10 月發表題為《同一個國家、不同的世界：諾福克島前途》（Same country: different world - The future of Norfolk Island）之報告書。報告書直指，經歷了 35 年之試驗後，證明了諾福克島自治模式已經失敗(this model has failed)，而報告書之首要建議，就是「聯邦政府應盡快廢除《諾福克島法案 1979》，並建立過渡政府，以協助處理把諾福克島，過渡成為地方政府模式」（as soon as

---

[299] News.com.au (2016). *Mutineer descendants opt for bounty*. Retrieved from: http://www.news.com.au/breaking-news/mutineer-descendants-opt-for-bounty/news-story/1f7ea1a8a4fdd164cecfc5e16d3f7ef3

[300] ABC Radio National (2016). *The end of Norfolk Island's self-government*. Retrieved from: http://www.abc.net.au/radionational/programs/rearvision/the-end-of-self-government-on-norfolk-island/7530806

practicable, the Commonwealth Government repeal the Norfolk Island Act 1979 and establish an interim administration, to assist the transition to a local government type body）。[301]2015 年 3 月 19 日，澳洲聯邦政府正式宣布，將廢除諾福克島本身之稅制，諾福克島人需繳納聯邦入息稅和公司所得稅，並可獲得聯邦醫療和社會保險福利；澳洲聯邦政府並會提交法例，將現時之諾福克島自治政體，過渡為地方委員會。澳洲聯邦政府聲言，這個方案得到澳洲跨黨派支持（Bipartisan support）。[302]2015 年 6 月，澳洲國會快刀斬亂麻，快速通過《諾福克島立法修正法案 2015》，廢除了諾福克島自治議會，並將諾福克島降格為新南威爾士州轄下之地方委員會。

綜觀諾福克島被廢除自治地位之歷程，經濟自主能力之淪喪，明顯為早已期望逐步吸納諾福克島之澳洲聯邦政府，打開了方便之門。

二. 諾福克島之本土政治運動

源自皮特凱恩群島之傳統文化，一直令諾福克島有別於澳洲大陸，也是構成諾福克島人身份認同之主體，當中包括諾福克島語、源自皮特凱恩群島之宗教節慶、繼承家族土地之傳統權利、在公地上放牧之權利、簡約自助之生活方式、稅務自由等等。[303]諾福克

---

[301] 《同一個國家、不同的世界：諾福克島前途》報告書全文：
http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/National_Capital_and_External_Territories/Norfolk_Island/Report

[302] The Guardian (2015). *Norfolk Island self-government to be replaced by local council*. Retrieved from: https://www.theguardian.com/australia-news/2015/mar/19/norfolk-island-self-government-to-be-revoked-and-replaced-by-local-council

[303] Irving, Helen.（2013）. “Autonomies of scale: precarious self-government on Nolfolk Island”, in Ghai,

島人因此普遍自視為一個獨特社群（Distinctive group），甚至是一個擁有攸久歷史傳統之種族（Race）。[304]

儘管諾福克島人普遍重視本身之獨特身份認同，但諾福克島主體意識，一直未有轉化成為具組織性和動員力之政黨組織或政治運動 —— 當地之政治始終停留在業餘水平，立法會議員只是兼職、議員大部分以獨立人士身份參選、沒有具規模之本土政黨等等。本土政治運動能量不足，在 2010 年到 2015 年諾福克島和澳洲進行談判之關鍵時刻時，這個問題就充份表露無遺。

當 2011 年 3 月澳洲宣布會制訂「諾福克島路線圖」後，意味澳洲聯邦政府和諾福克島自治政府將要進行談判角力，而那一方能夠動員足夠民意支持，肯定會對談判結果有所影響。可惜，在整個談判過程之中，以至 2014 年澳洲國會「聯邦國家首都和對外屬土聯合委員會」展開調查期間，諾福克島人始終未見積極進行組織和動員。結果是聯合委員會在報告書上，竟然大量引述了諾福克島居民對自治制度運作之批評意見，包括批評當地欠缺公共管理人才（報告第 22 至 23 頁）、批評諾福克島自治政府管理不善（報告第 23 至 25 頁）、批評諾福克島欠缺發展前景（報告第 25 至 23 頁）等等，繼而報告書就作出總結，聲稱當地民意「出現了轉變，儘管不是人人接受，但普遍認識到改革之需要」（there has been a shift and resignation, if not full acceptance, of the need

---

Y. and Woodman, S.（eds.）*Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.200-227.

304 Mühlhäusler, Peter. （2014）. “The pragmatics of first person non-singular pronouns in Norf'k”, in Ghai, Y. and Woodman, S. （eds.） *Constructing collectivity: 'we' across languages and contexts*. Amsterdam; Philadelphia: John Benjamins Publishing Company, pp. 105 – 132.

for reform）。[305]由於本土政治運動能量不足，諾福克島人之意見就這樣「被代表」了，並為澳洲聯邦政府隨後取消諾福克島自治鋪平了道路 —— 結果是到了 2015 年 3 月 19 日，澳洲聯邦政府宣布廢除諾福克島自治之時，負責官員聯邦基建及地方發展部助理部長（Assistant Infrastructure and Regional Development Minister）Jamie Briggs，就振振有詞地聲稱：「從去年的諮詢過程就充分看到，改革獲得當地社會廣泛支持。」（These reforms have the broad support of the community and this was clearly demonstrated through a consultation process undertaken last year.）[306]

雖然諾福克島人之後匆匆在 5 月 9 日舉行了一次無約束力之象徵性公投，而在這次公投之中大多數選民都支持「諾福克島人應該有權決定該島之政治地位」；[307]但這些反抗卻明顯為時已晚，澳洲邦政府和國會完全無視公投結果，隨即在 6 月快速通過了《諾福克島立法修正法案 2015》，諾福克島人只能無奈看著他們的自治地位被取消。

三. 諾福克島之國際網絡

---

305 《同一個國家、不同的世界：諾福克島前途》報告書全文：http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/National_Capital_and_External_Territories/Norfolk_Island/Report

306 The Sydney Morning Herald (2015). *Norfolk Islanders divided over plan to end self-government*. Retrieved from: http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/norfolk-islanders-divided-over-plan-to-end-selfgovernment-20150319-1m2rl7.html

307 Radio New Zealand News (2015). *Solid 'Yes' vote in referendum on Norfolk Island governance*. Retrieved from: http://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/273213/solid-%27yes%27-vote-in-referendum-on-norfolk-island-governance

比較政治文獻一早指出，持續的國際監察，是自治政體得以持續的條件之一；原因是自治政體多在全國政治中處於弱勢，如果要長期維持自治地位，實有賴於國際社會的持續監察。[308]可惜，諾福克島明顯面對欠缺國際支援之問題。《諾福克島法案 1979》訂立之時，基本上只涉及澳洲和諾福克島雙方，而未有其他外國政府或國際組織參與其中。這意味著諾福克島之自治，未能得到國際社會之持續介入和監察。[309]諾福克島之國際參與極少，萬國郵政聯盟（Universal Postal Union）是諾福克島唯一以獨立身份參與之國際組織，[310]除此以外就是參與一些英聯邦組織和活動，例如英聯邦議會協會（Commonwealth Parliamentary Association）和英聯邦運動會（Commonwealth Games）。本質上，「中心–邊陲格局」已是一種不對稱之權力關係，在欠缺國際因素介入之下，澳洲聯邦政府之主導地位就更加明顯，諾福克島之弱勢也更加難以扭轉。事實上，當澳洲聯邦政府決意推動廢除諾福克島自治之時，積弱的諾福克島人，基本上就處於獨力難支之困境。

事實上，諾福克島人亦一直未見積極建立國際網絡，故難以為諾福克島自治爭取到國際社會支持。一直到 2015 年 5 月公投之後，諾福克島人才成立了名為「諾福克島人之

---

308 Woodmand, S. and Ghai, Y.（2013）. "Comparative perspectives on institutional frameworks for autonomy", in Ghai, Y. and Woodman, S. （eds.） *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.449-486.

309 Woodmand, S. and Ghai, Y.（2013）. "Comparative perspectives on institutional frameworks for autonomy", in Ghai, Y. and Woodman, S. （eds.） *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.449-486.

310 The World Factbook — Central Intelligence Agency. *Austrilia-Oceania: Norfolk Island governance*. Retrieved from: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nf.html

民主」(Norfolk Island People for Democracy)的組織，[311]試圖向「聯合國非殖化特別委員會」(United Nations Special Committee on De-Colonisation)申訴，指責澳洲將諾福克島再殖民化，要求聯合國將諾福克島列入「非自治領土列表」(List of non-self-governing territories)，以爭取外部自決權(Right to external self-determination)，希望能自決諾福克島之政治地位。[312]但是這些努力，顯然已經來得太遲，諾福克島人要推翻澳洲之決定，重建自治政府和爭取外部自決權，實在是荊棘滿途。

結語

諾福克島的故事，說明邊陲族群要實現永續自治，不能一廂情願地寄望中心政權之開明善治，即使該中心政權是民主國家，也不能例外。邊陲族群必須自強不息，建立起足夠實力例如本土政治運動、經濟自主實力、國際網絡等等，才能有足夠籌碼，跟中心政權長期角力，以維持其自治地位 —— 諾福克島自治之所以被取消，正正是由於其本土政治運動積弱、經濟自主實力淪喪、國際支援網絡不足，令諾福克島人無力抵抗民主澳洲之逐步吸納。從走向衰落到失去自治，諾福克島之案例，值得世界各地的邊陲族群加以警剔。

---

311 「諾福克島人之民主」的官方網站：http://www.norfolkschoice.com

312 Radio New Zealand News (2016). *Norfolk Islanders seeking UN oversight*. Retrieved from: http://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/302552/norfolk-islanders-seeking-un-oversight

三. 中心之應對：

分權還是集權？

6

蘇格蘭：

民主英國之分權政策

施家潤

歷史背景

一. 聯合王國之成立

蘇格蘭位於大不列顛島北部，除內陸土地外，尚包括 790 多個島嶼；而現時當地人口約 5 百多萬，主要集中居住在格拉斯哥、愛丁堡、鴨巴甸等大城市。[1]

歷史上，蘇格蘭（Kingdom of Scotland）和英格蘭（Kingdom of England）原為兩個獨立王國， 13 和 14 世紀期間，英格蘭曾多次軍事入侵蘇格蘭，但蘇格蘭人奮力

[1] Scottish Executive. (2003). *Scotland in Short*. Retrieved from: http://www.gov.scot/Resource/Doc/923/0010669.pdf

抵抗，成功保住自己的獨立地位，史稱「蘇格蘭獨立戰爭」（Wars of Scottish Independence）。[2]到了 17 世紀，兩地終於逐步走上合併之道路。1603 年，英格蘭女王伊麗莎白一世（ElizabethⅠ）逝世後，由當時的蘇格蘭國王詹姆斯六世繼位，成為英格蘭國王詹姆斯一世（JamesⅠ），同時管治蘇格蘭和英格蘭，令兩者成為了一個共主聯盟（The Union of the Crowns）。[3]但當時除共同的君主外，蘇格蘭與英格蘭依然保持各自的政治體制、議會制度以及各自的法律條文。隨後兩地開始討論合併計劃，並於 1707 年正式簽署《1707 年聯合法案》（Acts of Union 1707），蘇格蘭與英格蘭共組的單一王國 —— 大不列顛聯合王國（United Kingdom of Great Britain）。[4]

《1707 年聯合法案》之重要性，除標誌著聯合王國成立外，亦代表蘇格蘭失去原有的管治自主權。首當其衝的是原蘇格蘭議會，因大不列顛王國成立而被宣佈休會解散，並將蘇格蘭議會（Parliament of Scotland）與英格蘭議會（Parliament of England）合併，成為單一的「大不列顛國會」（Parliament of Great Britain），蘇格蘭的管治權集中到倫敦之中央政府手上，蘇格蘭事務改變為地方事務。[5]

二. 重踏爭取自主之路

---

2 Mackie, J. D. （1991）. *A History of Scotland (Penguin History)*. Harmondsworth; New York: Penguin, Chapter 4.
3 Mackie, J. D. （1991）. *A History of Scotland (Penguin History)*. Harmondsworth; New York: Penguin, Chapter 9.
4 Mackie, J. D. （1991）. *A History of Scotland (Penguin History)*. Harmondsworth; New York: Penguin, Chapter 14.
5 Mackie, J. D. （1991）. *A History of Scotland (Penguin History)*. Harmondsworth; New York: Penguin, Chapter 14.

聯合王國成立後，蘇格蘭內一直存在聲音，希望增加自主性。19 世紀中期，蘇格蘭終於出現了具規模的「自治運動」(Home rule movement)，尋求英國政府下放權利。當時最重要之倡議組織，名為蘇格蘭人權利協會（National Association for the Vindication of Scottish Rights)，以促進蘇格蘭在聯合王國內之對等地位為目標，訴求包括要求英國政府重設在 1746 年被廢除了的「蘇格蘭事務大臣」(Secretary of State for Scotland)，和按人口比例增加蘇格蘭在英國國會之席位。[6]1885 年，英國首相 William Gladstone 宣布重設「蘇格蘭事務大臣」和「蘇格蘭事務部」(Scottish Office)，同時間英國國會亦通過了《1885 議席再分配法案》(Redistribution of Seats Act 1885)，蘇格蘭在國會所佔議席有所增加，算是局部回應了蘇格蘭人的訴求，但並未真正下放自治權力予蘇格蘭。[7]

1886 年，蘇格蘭自治協會（Scottish Home Rule Association）成立，爭取在愛丁堡設立蘇格蘭議會。在蘇格蘭自治協會的努力推動下，英國國會在 1886 年至 1990 年間，曾經 7 次辯論蘇格蘭自治問題，但始終未能達致共識。[8]1900 年，另一團體青年蘇格蘭人（The Young Scots）成立，同樣以爭取蘇格蘭自治為目標，並迅速發展成有 1

[6] 林浩博．（2016）．*蘇格蘭與愛爾蘭民族運動之比較*．網址：https://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/100635/1/100901.pdf

[7] Britannia's guide to Scotland. *Scotland: A Brief History - The High Road to Independence*. Retrieved from: http://britannia.com/celtic/scotland/history_scotland.html

[8] BBC News.（2014）. *Scottish independence: The parliament that never was*. Retrieved from: http://britannia.com/celtic/scotland/history_scotland.html

萬名成員、50 個分部、30 名國會議員之組織。青年蘇格蘭人成功將蘇格蘭自治，推動成為英國全國最重要之議題，並促使英國國會在 1913 年二讀通過《蘇格蘭自治法案》（Scotland Home Bill）。可惜隨後第一次世界大戰爆發，立法隨即停頓不了了之。[9]

第一次世界大戰後，蘇格蘭自治運動一度沉寂下來。直到 1942 年，蘇格蘭信約協會（Scottish Covenant Association）成立，於 1949 成功動員兩百萬蘇格蘭人（當時蘇格蘭總人口約 5 百萬），簽署《蘇格蘭信約》（Scottish Covenant），要求英國政府下放權力，誓言「盡一切努力爭取設立蘇格蘭議會，以取得足夠的立法權力，處理蘇格蘭事務」（to do everything in our power to secure for Scotland a Parliament with adequate legislative authority in Scottish affairs）。[10]。雖然《蘇格蘭信約》聲勢浩大，但由於蘇格蘭信約協會與主要政黨欠缺聯繫，英國政界普遍反應冷淡。[11]

1970 年代，是蘇格蘭爭取自主的重要時期。1973 年，基爾布蘭登委員會(Kilbrandon commission）提出報告，建議設立蘇格蘭議會及威爾斯議會。同時間，北海油田之發現（Discovery of North Sea Oil），刺激了蘇格蘭國族主義（Scottish nationalism）的發展，並推動了自治以至獨立之訴求。當時蘇格蘭民族黨（Scottish National Party）

---

9 BBC News. （2014）. *Scottish independence: The parliament that never was*. Retrieved from: http://britannia.com/celtic/scotland/history_scotland.html

10 《蘇格蘭信約》全文：https://dalspace.library.dal.ca/bitstream/handle/10222/63841/dalrev_vol30_iss2_pp179_187.pdf?sequence=1

11 Levitt, Ian. （1998）. "Britain, the Scottish Covenant Movement and Devolution, 1946-50". *Scottish Affairs*, No. 22, Winter 1998, pp. 33–56.

打出「這是蘇格蘭的油」(It's Scotland's oil) 口號，批評倫敦中央政府獨攬開採油田之收益，號召蘇格蘭人支持獨立，成功在 1974 年的全國大選中，贏得歷史性的 11 個席位。[12]而到了 1974 年至 1977 年間，James Callaghan 領導之工黨政府，由於多次在國會補選中落敗，漸漸失去國會多數議席，故此爭取蘇格蘭民族黨支持，成為了工黨政府之救命草，工黨亦承諾下放權力作為回報。[13]工黨政府隨後提出《1978 年蘇格蘭法案》(Scotland Act 1978)，首次頒布一個詳細的權力下放模式，當中最重要的部份，是建議重新成立蘇格蘭議會，亦勾勒出蘇格蘭議會的權力範圍。根據法案，新成立的蘇格蘭議會，是一個立法權力有限的議會，設立「首席部長」(First Secretary)，負責領導蘇格蘭行政院 (Scottish Executive)，在規定的權限範圍，包括教育、環境、社會福利、醫療等範疇，蘇格蘭議會可自行「立法」，但因為立法的最高權力仍留在英國國會，蘇格蘭議會內的立法條文只被稱為措施 (Measures)，而不稱法案 (Acts)。[14]《1978 年蘇格蘭法案》其後成功通過國會，並在 1979 年 3 月 1 日交付蘇格蘭人公投複決，即第一次權力下放公投 (First devolution referendum of 1978)。可惜，雖然贊成人數比反對人數多 (52%對 48%)，但由於投票率只有 63.72%，實際贊成票數目只等同 32.9%的登記選民，因而未能達到《1978 年蘇格蘭法案》所要求「贊成票數目需達到至少 4 成登記選民」之規定，結果改革觸礁未能落實。[15]

---

12 BBC News. (1997) . *The Devolution Debate This Century*. Retrieved from: http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/c20scot.shtml

13 BBC News. (1997) . *The 1979 Referendums*. Retrieved from: http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/79referendums.shtml

14 《1978 年蘇格蘭法案》全文：http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/28

15 BBC News. (1997) . *The 1979 Referendums*. Retrieved from: http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/79referendums.shtml

表一：第一次權力下放公投之結果（1978 年）

	贊成	反對
投票結果（百分比）	51.6	48.4
投票結果佔登記選民比例（百分比）	32.9	30.8

資料來源：BBC News.（1997）. *The 1979 Referendums*. Retrieved from: http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/79referendums.shtml

公投複決未能通過，令《1978 年蘇格蘭法案》胎死腹中，蘇格蘭人與自治擦身而過。更甚的是，同年英國大選執政工黨慘敗予保守黨，保守黨並在其後 3 次的大選連勝（1983、 1987 及 1992 年英國大選），而保守黨對下放權力至蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭均有所保留，傾向集權中央（英國國會）多於分權政策，結果蘇格蘭人需等待 20 年後，工黨再次上台執政，才有另一次建立自治之機會。

三. 正式確立自治地位

1979 年蘇格蘭公投複決未能通過後，蘇格蘭政治精英、學者和社運人士，隨即發動蘇格蘭議會運動（Campaign for a Scottish Assembly），以延續爭取自治之訴求，並向當時由 Margaret Thatcher 領導之保守黨政府施壓。[16]此後蘇格蘭內追求成立議會的聲音日益高漲，1980 年代在野黨（特別以工黨與蘇格蘭民族黨）和社會上不同的團體（例如工會），皆反對保守黨集權中央之政治主張，因此蘇格蘭議會運動不單作為爭取下放權力之政治運動，亦是一個反對保守黨政府施政的聯合陣線。

隨着愈來愈多蘇格蘭人支持蘇格蘭議會運動，蘇格蘭不同政黨與社會團體，皆要求英國下放權力予蘇格蘭，結果促成多個政黨[17]、教會和民間團體聯手，於 1989 年成立蘇格蘭憲制會議（Scottish Constitutional Convention），以制定一套權力下放方案，亦即其後發表的《1989 年蘇格蘭權利聲明》（Claim of Right for Scotland 1989）。《1989 年蘇格蘭權利聲明》的重要之處，是明確提出蘇格蘭人有決定本身政府制度之主權權利（the sovereign right of the Scottish people to determine the form of government best suited to their needs），並提出有關下放權力的三大綱領，包括：一、尋求成立蘇格蘭議會之方案；二、動員蘇格蘭人支持，並確保獲得蘇格蘭人支持方案；三、堅決維

[16] BBC News. （1997）. *The Devolution Debate This Century*. Retrieved from: http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/c20scot.shtml

[17] 工黨和自民黨為憲制會議主力，蘇格蘭民族黨批評憲制會議不考慮獨立選項而退出，保守黨則對憲制會議持反對立場。

護蘇格蘭人之權利以落實方案。[18]1995 年，蘇格蘭憲制會議再發表名為《蘇格蘭議會，蘇格蘭權利》(Scotland's Parliament, Scotland's Right）之改革藍圖。[19]

由蘇格蘭議會運動，到蘇格蘭憲制會議，蘇格蘭人之自治訴求，已經得到中間民意之廣泛支持。[20]蘇格蘭要確立自治地位，只欠最關鍵的支持 —— 中心政權願意採納分權政策、積極回應邊陲地區之自治訴求。而今次，蘇格蘭人再沒有讓自治擦身而過。1997 年全國大選，執政保守黨堅持集權中央之路線，攻擊權力下放會引發蘇格蘭獨立，以至整個大英帝國之解體；而工黨則在 Tony Blair 的領導下，試圖挑戰保守黨自 1979 年壟斷 20 年之執政地位，並以權力下放作為政綱重心，藉以鞏固蘇格蘭及威爾斯等地區之支持。大選的結果，是工黨取得重大勝利，以壓倒性優勢重掌政權，不但是該黨自 1979 年以來首次執政，亦為蘇格蘭（以至威爾斯、北愛爾蘭）實現自治鋪平道路。

工黨政府上台後，隨即兌現選舉承諾，在同年 9 月 11 日進行第二次權力下放公投（Second devolution referendum of 1997），就應否設立蘇格蘭議會，及是否授予蘇格蘭議會擁有更改稅收權力，作出表決。公投結果顯示，74.3%投票選民認同成立蘇格蘭議會，與及 63.5%投票選民認為蘇格蘭議會應賦予稅收變更之權力。基於公投結果，工黨政府隨即公佈《1998 年蘇格蘭法案》(Scotland Act 1998），並迅速在 1998 年 11

---

18 《1989 年蘇格蘭權利聲明》全文：http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-16745312

19 BBC News. (1997). *The Devolution Debate This Century*. Retrieved from: http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/c20scot.shtml

20 BBC News. (1997). *The Devolution Debate This Century*. Retrieved from: http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/c20scot.shtml

月 17 日於國會表決通過。《1998 年蘇格蘭法案》恢復消失了接近三百年之蘇格蘭議會，並賦予其擁有地方事務的管治權，以及調整蘇格蘭稅率的權力。

表二：第二次權力下放公投之結果（1997 年）

	贊成	反對
應否設立蘇格蘭議會	74. 3%	25.7%
是否授予蘇格蘭議會擁有更改稅收之權力	63.5%	36.5%

資料來源：BBC News. （1998）. *Scottish Referendum Live - The Results*. Retrieved from:

http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/live/index.shtml

自治制度

一. 《1998 年蘇格蘭法案》

《1998 年蘇格蘭法案》[21]之通過，標誌着英國正式下放權力，讓蘇格蘭獲得了自治地位。儘管如此，英國國會為蘇格蘭立法之權力，不會因重新成立蘇格蘭議會而有所改變（法案第 28 條 7 項）; 但在一般情況下，英國國會不會在沒有蘇格蘭議會同意下，就蘇格蘭自治事務立法（法案第 28 條 8 項）。這些條文之目的，是要體現英國對蘇格蘭之主權，維護英國政治傳統上的「國會主權原則」（Parliamentary Sovereignty）。

《1998 年蘇格蘭法案》最重要的部分，是重新設立蘇格蘭議會（Scottish Parliament）。法案的第一部分（Part I），詳細界定了蘇格蘭議會的選舉制度、議員任期、議事規則、立法程序等等。除了設立蘇格蘭議會作為立法機關外，法案之第二部分（Part II），則設立了蘇格蘭行政院（Scottish Executive）作為行政機關，由首席部長（First Minister）、首席部長任命之部長、檢察總長（Lord Advocate）及副檢察長（Solicitor General for Scotland）組成（法案第 44 條）。蘇格蘭議會和蘇格蘭行政院之運作關係，等同倫敦中央之西敏寺模式（Westminster model），例如規定首席部長由英王從議員中任命（法案第 45 條 1 項），如議會不再信任行政院、首席部長需向英王呈辭（法案第 45 條 2 項），即等同議會多數黨執政之原則。

就蘇格蘭議會立法範圍之界定，《1998 年蘇格蘭法案》並非採用列出自治權力的方式，而是在附表五（Schedule 5）列出各種蘇格蘭議會不能立法之「保留事項」（Reserved

[21] 《1998 年蘇格蘭法案》全文：http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents

matters），包括國家憲法、政黨、外交、公務員、國防、判國、金融、貨幣、內政、貿易、能源、運輸、社會保障等等；在附表四（Schedule 4）則列出蘇格蘭議會「不能修改之法例」（Enactments etc. protected from modification），例如《1707 年聯合法案》、《1972 年歐洲共同體法案》、《1998 年人權法案》等等。換言之不涉及附表四和附表五之事項，蘇格蘭議會都可自行立法決定，包括農業、教育、環境、衛生、警政及司法等等。

在權力下放前，蘇格蘭事務大臣（Secretary of State for Scotland）由英國政府直接委任，負責領導蘇格蘭內政事務；權力下放後，蘇格蘭政府改由蘇格蘭首席部長領導，首席部長由蘇格蘭議會內多數黨領袖出任（並提請英女王任命）。原蘇格蘭事務大臣一職仍然保留，但因應權力下放，事務大臣的權力大部分轉移到蘇格蘭政府，只保留有限度之特殊權力，包括就選舉制定規條（法案第 12A 條），和介入處理可能涉及履行國際責任、或影響國防國家安全利益之事情（法案第 58 條）。實踐上，蘇格蘭事務大臣之主要職責，是扮演英國和蘇格蘭之間的中間人。

另外，《1998 年蘇格蘭法案》亦確立了，以英國最高法院（Supreme Court of the United Kingdom）為主體之仲裁機制，即有關權力下放之上訴，最終由英國最高法院審理（法案第 12 條）。除此以外，2001 年英國政府和蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭三個

自治政府簽訂了諒解備忘錄(後來經多次修訂)，[22]成立協商機構 聯合部長委員會(Joint Ministerial Committee, JMC)，以協調各個政府之間的工作，及處理各個政府之間的紛爭。

二. *《2012 年蘇格蘭法案》及《2016 年蘇格蘭法案》*

《1998 年蘇格蘭法案》奠定了蘇格蘭之自治模式，隨後英國國會再通過了《2012 年蘇格蘭法案》及《2016 年蘇格蘭法案》，進一步擴大蘇格蘭的自治權力。

《2012 年蘇格蘭法案》[23]賦予蘇格蘭議會進一步權力，包括增減入息稅、控制印花稅和堆填稅、舉債(上限每年 22 億英鎊)、立法規管藥物、駕駛、槍械等之權力。法案亦將蘇格蘭行政院(Scottish Executive)，改名為蘇格蘭政府(Scottish Government)(法案第 12 項)。《2016 年蘇格蘭法案》[24]再次擴大蘇格蘭自治權力，當中最關鍵的，是聲明蘇格蘭議會和蘇格蘭政府，是聯合王國憲制安排永續存在的一部分(The Scottish Parliament and the Scottish Government are a permanent part of the United Kingdom's constitutional arrangements)，不得在未經蘇格蘭人公投同意之下撤消蘇格蘭議會和蘇格蘭政府(Scottish Parliament and the Scottish Government are not

---

[22] Cabinet Office(2012) *Devolution: memorandum of understanding and supplementary agreement*. Retrieved from: https://www.gov.uk/government/publications/devolution-memorandum-of-understanding-and-supplementary-agreement

[23] 《2012 年蘇格蘭法案》全文：http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents

[24] 《2016 年蘇格蘭法案》全文：http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/11/contents

to be abolished except on the basis of a decision of the people of Scotland voting in a referendum.”)(法案第 1 項)。此外，法案亦賦予蘇格蘭議會其他權力，包括自行更改議會選舉制度及增減議席、立法規管路標、時速限制、陸上開採氣油、鐵路專營權、消費者權益等之權力、管理皇家財產局(Crown Estate)、英國鐵路警察(British Transport Police)和通訊管理局(Office of Communications)在蘇格蘭運作之權力、以至控制機場乘客稅、部分社會和房屋福利、調節入息稅稅率和稅階等權力。

政治光譜

蘇格蘭議會採用聯立制(Mixed-Member Proportional representation，MMP)，或當地稱為附帶席位制(Additional Member System)之選舉制度。在蘇格蘭議會選舉中，每位合資格投票人將可投兩票，一票選出選區議席(Constituency Votes)，另一票選出區域議席(Regional Vote)，在蘇格蘭議會全部 129 個議席中，73 個議席為選區議席，而 56 個議席則為區域議席。手握兩票的蘇格蘭選民，第一票將選擇代表他們選區的候選人，獲得票數最多的候選人將獲得席位，而餘下 56 個區域議席，則透過第二票選出。[25]在聯立制下，蘇格蘭議會形成較分散之多黨制(Multi-party system)，包括由主張自治到獨立等多個不同政黨。[26]

---

[25] Scottish Parliament. *Electoral System for the Scottish Parliament*. Retrieved from: http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/15882.aspx

[26] Cairney, Paul and McGarvey, Neil (2013) *Scottish Politics*. UK: Palgrave Macmillan, Chapter.

表三：過去 5 屆蘇格蘭議會議席分佈

	議席數目				
	1999	2003	2007	2011	2016
蘇格蘭工黨	56	50	46	37	23
蘇格蘭民族黨	35	27	47	69	63
蘇格蘭自由民主黨	17	17	16	5	5
蘇格蘭保守黨	18	18	17	15	31
其他	3	17	3	3	7
總數	129	129	129	129	129

資料來源：Scottish Parliament. *Election results*. Retrieved from:

http://www.parliament.scot/msps/12450.aspx

表四：蘇格蘭政黨的政治光譜

政黨	議席數目（2016）	憲制取向	階級取向
蘇格蘭民族黨	63	傾分離	傾左
蘇格蘭工黨	24	傾自治	傾左
蘇格蘭保守黨	31	傾自治	傾右

蘇格蘭自由民主黨	5	傾自治	傾左
其他	6	-	-

- **蘇格蘭民族黨（Scottish National Party，SNP）**: 蘇格蘭民族黨在 1934 年成立，由蘇格蘭國家黨（National Party of Scotland，NPS）和蘇格蘭黨（Scottish Party，SP）合併而組成。蘇格蘭民族黨最初成立時，原則上傾向自決，其後路線由自決改變到追求獨立。及至 1999 年，英國政府對蘇格蘭實行權力下放後，蘇格蘭民族黨已一躍成為議會第二大黨。近年發展更加一日千里，在最近 2016 年大選中，就一舉取得 63 席保持執政地位，議席數目遠遠離其他政黨。

- **蘇格蘭工黨（Scottish Labour Party）**: 蘇格蘭工黨，是英國工黨在蘇格蘭的分支，一直推動下放權力到蘇格蘭議會，作為英國工黨國會競選策略。傳統上，蘇格蘭工黨在當地佔有優勢，並在 1999 年至 2007 年間，與蘇格蘭自由民主黨聯合執政。但近年該黨在蘇格蘭議會的席位逐屆減少，由 1999 年下放權力時佔據 56 席，到 2016 年大選的 24 席。

- **蘇格蘭保守黨（Scottish Conservatives）**: 蘇格蘭保守黨，是英國保守黨在蘇格蘭的分支。蘇格蘭保守黨立場中間傾右，並一直主張蘇格蘭是英國的一

部分。英國保守黨對蘇格蘭自治持反對態度，傾向集權於倫敦中央政府；但面對蘇格蘭日益高漲的獨立聲音，英國保守黨近年來作出改變，願意下放更多權力到蘇格蘭。

- **蘇格蘭自由民主黨（Scottish Liberal Democrats）**: 蘇格蘭自由民主黨，是英國自由民主黨在蘇格蘭的分支，標榜中間路線。該黨立場與蘇格蘭工黨接近，長期支持下放權力到蘇格蘭議會。但該黨命運亦與蘇格蘭工黨一樣，其議會席位數目近年不斷下跌，由 1999 年下放權力時取得 17 席，到 2016 年大選只剩下 5 席。

個案重點

整個 1980-90 年代蘇格蘭人爭取權力下放的故事，乃剖析中心邊陲互動之重要案例。當中蘇格蘭各民間社會和政黨團結爭取，其宣傳動員模式、跨界別聯盟等等，都是非常難得的邊陲國族運動經驗；而在過程之中，英國政府應對政策之變化，即由保守黨政府時期（1979 年至 1997 年）堅持集權政策，到工黨政府時期（1997 年至 2010 年）改以分權政策應對，都能透視中心政權在應對邊陲地區時之策略考慮 —— 因為蘇格蘭人

能夠團結一致，持續向中心政權施壓，才逐步打開了改革機會之窗；但最終仍要等待傾向分權之工黨上台執政，才能真正實現中心政權與邊陲地區之良性互動。

一. 保守黨政府時期（1979 年至 1997 年）: 堅持集權政策

保守黨政府無論是由 Margaret Thatcher 任首相*（1979 年至 1990 年）*、抑或是由 John Major 任首相*（1990 年至 1997 年）*，其執政整整 18 年間，始終堅決反對權力下放予蘇格蘭以至威爾斯等地。

Margaret Thatcher 早在 1975 出任保守黨黨魁時，已表達對權力下放的抗拒，她認為英國不需要更多的政府層級，而是要縮小政府規模。[27]上台後，Margaret Thatcher 厲行戴卓爾主義（Thatcherism），權力下放等同加設額外政府層級，明顯與戴卓爾主義主張全面縮減政府角色、開支和規模，並強調建立強勢集權之中央政府等理念，明顯地是南轅北轍。因此，Margaret Thatcher 在任期間，一直拒絕進行任何權力下放改革，反而不斷削弱地方政府，甚至在 1986 年裁減了大倫敦議會（Greater London Council）。[28]John Major 接任首相後，繼承了 Margaret Thatcher 對權力下放之反對立場，並將保守黨形塑成「聯合主義」（Unionism）之象徵。[29]而在 1992 年和 1997 年兩次全國大

---

27 Stewart, David, Dr. （2009）*The path to devolution and change: a political history of Scotland under Margaret Thatcher*. London: Tauris Academic Studies, pp.193.

28 Pilkington, Colin （2002）*Devolution in Britain today*. Manchester, UK; New York : Manchester University Press, pp.65-66.

29 Lynch, Philip （1999）*The politics of nationhood: sovereignty, Britishness, and Conservative politics*,

選中，John Major 都帶領保守黨猛烈批評權力下放改革。[30]而 John Major 之所以反對權力下放，是因為他深信權力下放最終會令英國解體（break-up of the United Kingdom），他就曾經形容權力下放為「其中一個對英國最危險之建議」（one of the most dangerous propositions ever put before British nation）。[31]

換言之，保守黨之所以主張集權政策、反對權力下放，當中既有該黨本身在理念上，較傾向強勢集權之中央政府、抗拒增加政府開支規模等考慮，亦涉及該黨對權力下放可能導致英國解體之判斷。

二. 工黨政府時期（1997 年至 2010 年）：分權政策應對

如果保守黨是集權政策之旗手，那麼工黨就是分權政策之嚮導。工黨一直都倡議權力下放，並一直積極參與蘇格蘭自治運動，包括在 1989 年成立之蘇格蘭憲制會議上擔當重要角色。於 1992 年至 1994 年間工黨黨魁的 John Smith，就認定權力下放是整個英國「憲政現代化」（Constitutional modernization）的重要一環。

Basingstoke, Hampshire: Macmillan; New York: St. Martin's Press, pp.108.

30 Trench, Alan （2002） *The State of the Nations 2001: The Second Year of Devolution in the United Kingdom*. UK: Imprint Academic, pp.262.

31 Thomas, Ian（2010） "Sports in a devolved system: Scottish experience" in Mike Collins (ed.) *Examining sports development*. Abingdon: Routledge, pp.120-135.

1994 年 Tony Blair 接任工黨黨魁，延續工黨傳統對權力下放之支持，並在 1997 年的全國選政綱中，明確表示支持設立蘇格蘭議會和威爾斯議會。Tony Blair 為何大力支持推行權力下放？當中涉及多重之策略考慮。一是分權政策可帶來之現實政治利益。1980-90 年代之選舉版圖，是保守黨在英格蘭南部工商重鎮選區佔有優勢，工黨則固守英格蘭北部之傳統工業選區。在這個格局下，工黨要擊敗保守黨重新上台，就必須蘇格蘭和威爾斯選區，取得大部分國會議席。因此倡議權力下放，自然成為工黨在蘇格蘭和威爾斯競選之利器。[32]二是分權政策被視為之英國憲政改革重要一環。Tony Blair 帶領之新工黨（New Labour），以推動憲政改革為重要議程，採納分權政策推行權力下放，被視為可解傳統中央集權之問題，以多元化模式管理現化英國，[33]有助達致國家長遠政治穩定，因此權力下放連同選舉改革、公共管理改革等，都被入新工黨之憲政改革藍圖。[34]三是不行分權政策可能帶來之風險。Tony Blair 認為，蘇格蘭問題已經拖延太久，當地就可能出現激進政治。1995 年，Tony Blair 就警告保守黨政府，若然繼續拒絕給予蘇格蘭擁有自治，就可能出現像北愛爾蘭愛爾蘭共和軍（IRA）般的暴力解放運動。[35]

---

32 Coates, David and Lawler, Peter Augustine （2000） *New labour in power*. Manchester; New York: Manchester University Press, pp.27-28.

33 Morgan, Kenneth O.（1999） "New Labour and the new premiership" in Marshall, Geoffrey, Butler, David, Bogdanor, Vernon and Summers, Robert S. (ed.) *The Law, Politics, and the Constitution: Essays In Honour of Geoffrey Marshall*. Oxford; New York: Oxford University Press, pp.32-54.

34 Bevir, Mark（2007） "Socialism and democracy" in McDonald, Andrew (ed.) *Reinventing Britain: constitutional change under New Labour*. London: Politico's, pp.32-54.

35 Brennan, G. E. (2002). New Labour and the Devolution of Power in the United Kingdom. In S. G. Benson, N. Matuszak, & M. A. O'Meara (eds.), *History Behind the Headlines: The Origins of Conflicts Worldwide* (Vol. 3). Farmington Hills, MI: Gale Group.

換言之，工黨之所以主張分權政策、支持權力下放，當中涉及分權之種種策略考慮，包括現實政治利益、對英國憲政改革之倡議，以至不分權可能帶來之風險。無論如何，當工黨在 1980-90 年代選擇了以分權政策應對蘇格蘭問題，隨著該黨在 1997 年大選告捷後，蘇格蘭自治就水到渠成。而至少在工黨執政期間（1997 年至 2010 年），分權政策大致達到預期效果，穩定了倫敦中央政府和蘇格蘭（以至威爾斯和北愛爾蘭）之關係。[36]

結語

蘇格蘭實現自治之個案顯示，反映了中心邊陲互動之複雜性 —— 既存在蘇格蘭跨黨派之續爭取，也牽涉與工黨就分權政策之種種策略考慮，才促成了英國在 1998 年對蘇格蘭（以至威爾斯和北愛爾蘭）的權力下放，確立了一套蘇格蘭的自治模式。

對蘇格蘭而言，《1998 年蘇格蘭法案》恢復了自 1707 年來消失的蘇格蘭議會，讓蘇格蘭能重新主導本身之內部事務；對工黨政府而言，下放權力到蘇格蘭（以至威爾斯和北愛爾蘭），透過政治上的分權政策換取蘇格蘭（以至威爾斯和北愛爾蘭）的支持，也為英國的中心邊陲關係，帶來了超過十年的穩定局面。

[36] Bradbury, Jonanthan (2009). The Blair government, devolution and regionalism in the United Kingdom. In Casey, Terrence (eds.), *The Blair legacy: politics, policy, governance, and foreign affairs*. Basingstoke[England]; New York: Palgrave Macmillan, pp.190-203.

資料站：2014 年蘇格蘭獨立公投

在 2007 年的蘇格蘭議會大選中，蘇格蘭民族黨承諾在 2010 年舉行獨立公投。勝出大選後，蘇格蘭民族黨組成少數派政府（Minority government），並隨即履行承諾，發表題為《選擇蘇格蘭之未來》（Choosing Scotland's Future）之白皮書[37]，列出蘇格蘭未來的前途選項，包括獨立。但獨立之倡議受到工黨、保守黨及自由民主黨三大黨反對，三黨組成蘇格蘭權力下放委員會（Commission on Scotland Devolution），研究獨立以外之憲制改革。

2011 年蘇格蘭議會大選後，蘇格蘭民族黨再次勝出，並成功組成多數派政府（Majority government），並要求執政保守黨政府准許舉行公投。經過談判後，保守黨政府同意舉行公投，蘇格蘭民族黨政府遂在 2013 年發表題為《蘇格蘭之未來》（Scotland's Future）之立場書[38]，倡議蘇格蘭獨立。與此同時，工黨、保守黨及自由民主黨三大黨黨魁簽署協議，承諾如獨立公投被否決，將著手給予蘇格蘭更多自治權力。最終在 2014 年 9 月投行之公投中，55.3%選民反對獨立，支持獨立之選民只有 44.7%。[39]

---

37 《選擇蘇格蘭之未來》全文：http://www.gov.scot/Publications/2007/08/13103747/0

38 《選擇蘇格蘭之未來》全文：http://www.gov.scot/Publications/2013/11/9348

39 BBC News.（2014）. *Should Scotland be an independent country?*. Retrieved from: http://www.bbc.com/news/events/scotland-decides/results

2014 年獨立公投之爭議，與其說是對蘇格蘭自治之衝擊，不如是對自治路線之鞏固和肯定 —— **大多數**蘇格蘭人明確選擇了自治，而不是走向獨立。在最新的民意調查中，反對獨立之民眾仍然穩定地超過一半，側面顯示自治路線，仍然大多數蘇格蘭人傾向之憲制選項。[40]

---

[40] 根據 Survation/Daily Record 在 2017 年 6 月進行之民意調查，反對蘇格蘭獨立之民意為 56%，支持之民意為 36%，未決定之民意為 7%。可參閱：Survation/Daily Record. （2017）. *Scotland Poll*. Retrieved from: http://survation.com/wp-content/uploads/2017/06/Final-Daily-Record-Scotland-Poll-070617DCCH-1c0d0h1.pdf

7

加泰隆尼亞：

民主西班牙之集權政策[41]

陳智傑

歷史背景

西班牙是一個多民族國家，自 1978 年起實施之憲法，劃分了 17 個自治共同體（Autonomous community）和兩個自治城市（Autonomous cities），並賦予不同程度的政治權力；其中，加泰隆尼亞之國族運動，一直是國際社會關注的焦點。

加泰隆尼亞的歷史可追溯到公元 9 世紀。當時，貴族騎士長毛威爾弗雷德（Wilfred the Hairy），在查理大帝（Charlemagne）的法蘭克王國之下，建立了巴塞隆拿郡，以當地作為對抗南方穆斯林的緩衝區[42]。到了公元 10 世紀，巴塞隆拿郡拒絕向法蘭克王

[41] 本文得以成稿，有賴恒生管理學院傳播學院研究助理鍾禧誠大力襄助，謹此致謝。

[42] BBC, 2015, Catalonia profile - Timeline, Retrieved from: http://www.bbc.com/news/world-europe-20345073

國納稅，邁向獨立自主。公元 11 世紀，當地農民和教會組成一個和平及停戰集會(Peace and Truce Assembly)，是為加泰隆尼亞議會之雛形[43]。不過，加泰隆尼亞這個名稱，要直到公元 12 世紀，才正式出現在史書上。

公元 12 世紀，鄰近的亞拉岡王國（Crown of Aragon）後繼無人，遂與巴塞隆拿以聯婚方式，組成聯合王國。[44]實力大增後的巴塞隆拿，對東面的地中海展開一連串的擴張 ，包括聯姻得來的西西里島、強行征服的薩丁尼亞島和梅諾卡島，盛極之時其領土甚至觸及巴爾幹半島。加泰隆尼亞於 1283 年建立首個正式議會，是一個由軍隊、教會和貴族組成的諮詢性立法機關，目的是影響國王的稅收政策。[45]

15 世紀，亞拉岡聯合王國與卡斯堤王國（Crown of Castile）聯婚，加泰隆尼亞亦被納入卡斯提亞王國，即今西班牙王國。[46]西班牙王國統一後，賦予加泰隆尼亞「歷史特權」，在政治上得以高度自主，經濟上加泰隆尼亞首府巴塞隆拿，亦是當時重要之地中海貿易港口，文化上該區亦有自己之獨特語言文化。整體而言，無論在政治、經濟、文化的發展上，加泰隆尼亞都比西班牙其他地區進步[47]。

---

43 Public Diplomacy Council of Catalonia, 2014, History, Retrieved from:_ http://www.cataloniavotes.eu/en/background/about-catalonia/history/

44 Guibernau, Montserrat. 2012. “From Devolution to Secession: The Case of Catalonia” in Seymour M, Gagnon A (eds.) *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan, pp.149-171.

45 Public Diplomacy Council of Catalonia, 2014, History, Retrieved from:_ http://www.cataloniavotes.eu/en/background/about-catalonia/history/

46 Guibernau, Montserrat. 2012. “From Devolution to Secession: The Case of Catalonia” in Seymour M, Gagnon A (eds.) *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan, pp.149-171.

47 卓忠宏, 1993, 西班牙區域主義發展及其影響, 淡江人文社會學刊, 18, pp.80-99.

17 世紀，隨著大航海時代和新世界市場的興起，面向地中海的巴塞隆拿經濟明顯受削弱。其中在 1640 至 1652 年間，加泰隆尼亞的農民，因不滿國王腓力四世的稅收和徵兵制度起義反抗，並在法國的保護下，成立了短暫之共和國。[48]雖然共和國很快便被西班牙軍隊攻克，但腓力四世網開一面，願意恢復加泰原有的憲法和議會[49]。

18 世紀初，西班牙爆發王位繼承之戰，由於加泰人支持奧地利的查理六世，因此換來新統治者腓力五世的高壓統治，加泰議會被廢除。[50]1716 年，腓力五世頒佈《新基本法令》(Decretos de Nueva Planta)，加泰隆尼亞由馬德里政府直接管轄，加泰語不再成為當地官方語言。[51]不過，隨著工業革命興起，以及加泰隆尼亞得以進入美國市場，該區經濟又回復了昔日的繁榮[52]。

19 世紀中期的巴塞隆拿，是西班牙資產階級的集中地，工業家愈趨富裕，但他們的政治實力卻沒有增強，經常擔心馬德里政府會開放市場，引入外國競爭者。這種不安的情緒，促使保護主義與加泰國族主義結合，反令加泰文化得到重生的機會。這個由上而

[48] Public Diplomacy Council of Catalonia, 2014, History, Retrieved from: http://www.cataloniavotes.eu/en/background/about-catalonia/history/

[49] MacKay, R., "Catalonia, Revolt of （1640–1652）." Europe, 1450 to 1789: Encyclopedia of the Early Modern World. 2004. Retrieved February 26, 2016 from Encyclopedia.com: http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3404900180.html

[50] Guibernau, Montserrat. 2012. “From Devolution to Secession: The Case of Catalonia” in Seymour M, Gagnon A (eds.) *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan, pp.149-171.

[51] BBC, 2015, Catalonia profile - Timeline, Retrieved from: http://www.bbc.com/news/world-europe-20345073

[52] Mastrovito, F. V., 1993, Basque and Catalan nationalism: A comparison （Doctoral dissertation, Indiana University）

下開展的國族主義，孕育了加泰文化復興運動，其中包括：興建華麗的加泰式建築、舉辦傳統節慶、加泰語詩歌比賽、加泰語流行音樂等等，它們均有着其政治含意，一方面在喚醒人們加泰人之身份，同時宣揚加泰的獨特性，不經意地為國族主義搖旗吶喊。[53]

1868 年的軍事政變，令西班牙建立了首個共和政體（1873-1874），短短的六年間，人民不但見證了新憲法誕生，更擁有了投票權利。此時的加泰主義偏向保守，加泰的社會精英都認為，加泰隆尼亞可以自治但不能獨立，擔心會失去西班牙市場和馬德里政府的支援。有見及此，不信任政府、教會和資本家的無政府工團主義（Anarcho-syndicalism），便在農民和工人之間冒起。他們在 19 世紀末，發動了三次著名的炸彈襲擊，殺害了不少富商和神職人員，換來的是政府高壓打擊和人民反感，無政府主義者因此放棄恐怖襲擊，轉向組織工會。有趣的是，隨著西班牙政府未能阻止古巴獨立，巴塞隆拿的富商失去了一大海外市場，也對馬德里政府感到不滿。

到了 20 世紀，加泰隆尼亞一直在自由和極權之間浮沉。西班牙第二共和時期（1931-1936），共和政府賦予地方族群自治權力，其中加泰隆尼亞亦獲准建立自治政府，並享有一定程度的自主權。[54]可惜好景不常，佛朗哥（Francisco Franco）取得政權後，實施獨裁統治，並對各地方族群採取同化政策。其中加泰隆尼亞由於在內戰期間，強烈支持

---

53 Guibernau, Montserrat. 2012. “From Devolution to Secession: The Case of Catalonia” in Seymour M, Gagnon A (eds.) *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan, pp.149-171.
54 BBC, 2015, Catalonia profile - Timeline, Retrieved from: http://www.bbc.com/news/world-europe-20345073

第二共和政府反抗佛朗哥，因此在佛朗哥上台後被廢除「歷史特權」及所有地方自治組織，並飽受嚴厲之語言同化政策打壓。這個情況直等到 1975 年佛朗哥去世，西班牙重返君主立憲為止。[55]

步入 21 世紀的加泰隆尼亞，經濟發展堪稱欣欣向榮。但加泰隆尼亞擴大自治之訴求，近年面對人民黨中央政府集權政策之打壓，多次的公投和自治法案也被駁回，令原來強調自治之加泰人，逐漸傾向尋求獨立建國。雙方愈趨強硬的態度，使談判空間不斷收窄，至於事態如何發展，還看加泰隆尼亞和人民黨中央政府的角力。

自治制度

在西班牙獨裁者佛朗哥去世後，西班牙重建君主立憲制度，加泰隆尼亞成為新成立的 17 個自治共同體之一。1979 年通過的《1979 加泰隆尼亞自治法案》(1979 Statute of Autonomy of Catalonia) [56]，成為了加泰隆尼亞的憲制文件，確認了加泰自治政府及議會的合法性，並重新肯定加泰語作為官方語言的地位。加泰自治政體(Generalitat de Catalunya) 實行議會制，當中包括三大權力機關，一是由 135 名議員組成之一院制議會即加泰隆尼亞議會（Parliament of Catalonia)、二是由議會選出之加泰隆尼亞自治政府主席（President of the Generalitat of Catalonia)、三是由自治政府主席領導之加

55 Public Diplomacy Council of Catalonia, 2014, History, Retrieved from: http://www.cataloniavotes.eu/en/background/about-catalonia/history/

56 《1979 加泰隆尼亞自治法案》全文：http://web.gencat.cat/en/generalitat/estatut/estatut1979

泰隆尼亞行政機關（Executive Council of Catalonia），在教育、文化、環境、醫療、通訊、交通、警察等範疇享有自治權。而一如其他 16 個自治共同體，馬德里會任命一名中央政府代表（Central Government Delegate），代表馬德里在加泰隆尼亞內行使中央政府之專責職能（例如移民、邊境、反恐），並協調加泰自治政體與馬德里中央政府之關係。[57]

一般而言，多元種族的國家會採用聯邦制，聯邦政府和地方政府有明確的權力分野，憲法對聯邦權限採列舉主義，未列舉之權力均保留給各州或各邦。然而西班牙對中央與地方體制定位模糊，同時具有單一制國家和聯邦制國家的特色。

憲法方面，西班牙各自治共同體之自治權力，由《西班牙憲法》（Spanish Constitution）[58]第 2 及 3 條賦予。首先第 3 條規定：「 西班牙為西班牙人民所共有且不可分割的祖國，其憲法建立於此一不能分的國家個體之上，承認並保障國家內各國族與地區之自治權利與其間的團結性」（The Constitution is based on the indissoluble unity of the Spanish Nation, the common and indivisible homeland of all Spaniards; it recognizes and guarantees the right to self-government of the nationalities and regions of which it is composed and the solidarity among them all.）。然後第 2 條

---

[57] Federal Research Division, Library of Congress. *Country Studies/Area Handbook Series*. Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress. Retrieved June 10, 2017 from: http://countrystudies.us/spain/78.htm

[58] 《西班牙憲法》全文：http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf

規定：「卡斯提亞語為西班牙官方語言，人民均有熟悉之義務與使用的權利」(Castilian is the official Spanish language of the State. All Spaniards have the duty to know it and the right to use it.)、「其他西班牙語言可按各自治共同體之法律定為法定語言」（The other Spanish languages shall also be official in the respective Self-governing Communities in accordance with their Statutes.)。在全部十七個自治共同體中，加泰隆尼亞、加利西亞和巴斯克這三個地區享有較完整之自治權，自主程度相對國內其他自治共同體高。三地的自治地位，依照憲法第 151 條規定，由有意組織自治之省政府或島嶼依照憲法第 143 條第 2 項規定提出申請，經由公民投票過半數同意通過而取得。

然而，《西班牙憲法》所界定之權力下放，實際存在不少對地方自治政府的制肘，令中央的司法機關和部分行政機關，仍可以凌駕於加泰自治政府之上。首先，加泰議會擁有修改政策、法例等權利，然而西班牙終審法院卻有權裁定其修改無效；同樣地，加泰議會可以修改其憲制文件，但西班牙憲法法院可以否決其決定。財政方面，西班牙中央政府要求除納瓦拉和巴斯克以外的十五個自治共同體，把所得的稅收上繳，再經中央重新分配及回撥，好讓較貧瘠的地區得到經濟援助；現實上，近年加泰隆尼亞在這個財政轉移制度下，上繳之稅項居於前列，但其所得到中央政府之經濟援助及直接撥款，卻遠遠低於其他自治共同體。加泰自治政府曾嘗試在 2006 年通過修改自治法案，爭取更大

的財政自主權，可是最終在 2010 年被西班牙憲法法院否決，此舉可謂近年加泰隆尼亞國族運動，由自治轉向獨立之觸發點。

政治光譜

加泰隆尼亞議會選舉採用比例代表制（漢狄法和封閉式名單制），將整個加泰分成四大選區選出 135 名議員，因此形成較分散之多黨制（Multi-party system），包括由主張自治到獨立等多個不同政黨。

表一：加泰隆尼亞的政治光譜

政黨	席數（2015 年大選結果）	憲制取向	階級取向
一起說是黨	62	傾獨立	全包
公民黨	25	傾融合	中間
加泰隆尼亞社會主義黨	16	傾融合	中間偏左
加泰隆尼亞我們可以黨	11	傾公投	左傾

加泰羅尼亞人民黨	11	傾融合	中間偏右
人民團結候選人黨	10	傾獨立	左傾

資料來源： Public Diplomacy Council of Catalonia, 2015[59]

- **匯合與聯盟黨（Convergence and Union，CiU）**：匯合與聯盟黨是加泰隆尼亞最主要之政黨聯盟，由自由派的加泰隆尼亞民主匯合黨（Democratic Convergence of Catalonia，CDC）和基督教民主派的加泰隆尼亞民主聯盟黨（Democratic Union of Catalonia，UDC） 組成[60]。1980 年，加泰隆尼亞議會舉行重建自治後之首次大選，匯合與聯盟黨就取得 43 席並成為執政黨，其黨魁 Jordi Pujol 擔任自治政府主席，隨後並連續勝出多屆大選，由 1980 年至 2003 年連續執政了 23 年。匯合與聯盟黨一直追求建立「加泰式社會」(Catalan society)，傳統上以爭取最大自治為目標[61]，而不支持加泰隆尼亞獨立建國，主張在西班牙主權下擴大加泰政府之自治權力，因此並不抗拒適時妥協以換取自治權力。自治政府主席比佐於在任期間，一直提倡「房角石」精神，提倡以加泰國族主義連繫民眾，超越意識形態的差別。

59 Public Diplomacy Council of Catalonia, 2015, Political Institutions, Retrieved from:_ http://www.cataloniavotes.eu/en/background/about-catalonia/political-institutions/

60 Harris,S., 2014, Convergencia i Unió - CiU, Retrieved from:_ http://independence.barcelonas.com/convergencia-unio-ciu/#sthash.YP97R84F.dpbs

61 Barberà, O and Barrio, A., 2006, Convergència i Unió: from Stabilty to Decline?", De Winter, L., Gómez-Reino, M. and Lynch, pp.（Ed）: Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Retrieved from:_ https://www.academia.edu/392827/Convergencia_i_Uni%C3%B3_From_Stability_to_Decline

2003 年，匯合與聯盟黨之長期執政終於結束，加泰議會由三個政黨組成的左傾的社會主義聯盟執政，自治政府主席一職，由加泰隆尼亞社會主義黨的 Pasqual Maragall 接任。有學者認為，這次政黨輪替重新界定了加泰國族主義，因為佛朗哥已死去多年，民眾決意摒棄了舊有的反抗思想，要為加泰地區和人民尋找新出路[62]。首次成為在野黨的匯合與聯盟黨，其新任黨魁 Artur Mas 決定重新建立個人和政黨之定位，他順從黨內少壯派的走向，提倡加泰自主和適合所有加泰人的「大加泰隆尼亞主義」。匯合與聯盟黨於 2010 年重新執政，並履行選舉承諾推動地區公投。2015 年 6 月，匯合與聯盟黨因加泰前途問題分家，傾向西班牙聯邦的民主聯盟黨決定拆夥[63]；同年 7 月，民主匯合黨和加泰隆尼亞共和左翼黨（Republican Left of Catalonia）結盟，合組新的聯盟「一起說是黨」（Together for Yes），並於 9 月的加泰議會取得 62 席的大多數，如果加上主張獨立、擁有 10 個議席的人民團結候選人黨（Popular Unity Candidacy）的十席，便能成為絕對大多數[64]。

- **加泰隆尼亞共和左翼黨（Republican Left of Catalonia，ERC）**: 1931 年成立的共和左翼黨擁有輝煌的血淚史，他們歷盡佛朗哥政府的打壓，至今仍是加泰國

62 Guibernau, M., 2004, Catalan Nationalism: Francoism, Transition and Democracy, Retrieved from: https://books.google.com.hk/books?id=q_R-AgAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false
63 Mateos, R. and March, O., 2015, Mas confirms end of CiU, accelerates his plan for 27-S, Retrieved from: http://www.ara.cat/en/Mas-confirms-CiU-accelerates-plan_0_1379862167.html
64 BBC, 2015, Catalonia vote: Pro-independence parties win elections, Retrieved from: http://www.bbc.com/news/world-europe-34372548

族主義屹立不倒的先鋒。然而，該黨未能在 1980 年的大選為自己設立清晰的定位，於聯邦和獨立中徘徊不定，成績因而強差人意。直到 1991 年，共和左翼黨正式支持加泰獨立，儘管其後不斷有內部爭鬥，其立場未有搖擺。2003 到 2010 年，長期在野黨搖身一變成為執政聯盟的一份子，隨之換來的卻是內部不穩，黨魁在一年之內換了兩個。2012 年，共和左翼黨拒絕了民主匯合黨的聯盟邀請，但在 2015 年終接受該黨的二次邀請，組成新的聯盟「一起說是黨」。

- **加泰隆尼亞社會主義黨（Socialists' Party of Catalonia，PSC-PSOE）**：正式來說，這個政黨聯盟是以社會主義作中心論述，主張西班牙改行聯邦制，並捍衛加泰隆尼亞的自治權，是西班牙社會主義工人黨（Spanish Socialist Workers' Party，PSOE）在加泰地區之分支。社會主義黨的支持者，主要是來自外省的加泰居民，相信聯邦制能解決加泰和西班牙之間的矛盾，同時成為加泰獨立運動的反對聲音。

- **公民黨 （Citizens–Party of the Citizenry，Cs）**：公民黨於 2006 年在加泰隆尼亞成立，當時在加泰隆尼亞議會中僅得 3 席。儘管該黨聲稱為中間路線，但因強烈反對加泰隆尼亞國族主義及走向獨立，所以在當地民調中被視為中間偏右[65]。公民黨近年在西班牙全國層面的支持度上升，原因是民眾對國會執政黨人民黨

[65] Baird, K. S., 2015, The naked truth about Ciudadanos, Spain's counter-revolutionaries. Retrieved from https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/kate-shea-baird/naked-truth-about-ciudadanos-spain's-counterrevolutionaries

和其他左翼政黨都非常失望，這時公民黨以中間溫和派路線出現，成功同時吸納左翼和右翼的支持者，昂然進入全國性舞台[66]。

- **加泰羅尼亞人民黨（People's Party of Catalonia，PP）**：中間偏右的人民黨屬全國性政黨（State-wide party），其主要陣地並不在加泰隆尼亞議會，而在西班牙國會及其它省份，現時是西班牙之執政黨。人民黨一直反對給予加泰隆尼亞自決和獨立的機會，對擴大加泰自治權力之主張也持反對立場，因此人民黨於加泰隆尼亞的支部，即加泰羅尼亞人民黨一直反對當地之獨立訴求。

- **人民團結候選人黨**（Popular Unity Candidacy，**CUP**）：人民團結候選人黨乃當地新興政黨，只有兩屆參與加泰隆尼亞議會選舉之經驗，卻有驕人的成績 —— 2012 年首次參選，已經奪得 3 席；在 2015 年大選中，再增加 10 席。該黨之成功並非偶然，因為該黨自 2003 年起，已參選最底層的市議會，做好地區工作；而該黨乘著近年的獨立風潮，透過各種反政府、反資本的行動（例如該黨曾參與 15-M 運動，於 2011 年 5 月 15 日佔領西班牙各大城市的廣場），確立該黨之激進定位，吸引了不少對社會現狀不滿的加泰年輕人支持。在加泰獨立運動中，他們毋庸置疑是站在最前線。

[66] Rubio, G., 2015, Spain's 'Citizens' party fires up voters. Retrieved from_ https://www.thelocal.es/20150409/spains-surprise-election-challengers-citizens-fire-up-voters

個案重點

自由民主政體（Liberal democratic states）是西方社會主流之政治制度，但在如何分配權力至不同層級之政府上，到底是傾向多分權至地方，還是傾向多集權在中央，各西方民主國家各有不同做法；因此，「地域權力分配，實乃獨立於民主制度設計之課題」（territorial distribution of power is independent of the type of democratic system）。[67] —— 現代西班牙作為自由民主政體，就長期在分權與集權的光譜之間擺盪；西班牙中央與加泰隆尼亞之角力，正是我們認識地域權力分配的重要案例。

加泰隆尼亞自15世紀合併入西班牙王國後，便陷入一場歷時六百年的國族主義鬥爭。強調中央集權之西班牙國族主義（Spanish nationalism），具有政治和軍事優勢，但一直未能吸納和同化強調地方獨特歷史文化之加泰隆尼亞國族主義（Catalan nationalism）；反過來說，加泰隆尼亞國族主義在這六百年來既未能爭取到完整之自治權力，也無法脫離西班牙獨立建國，兩者可說是打成平手[68]。

2010年前，加泰隆尼亞人較強調爭取自治權力，當地要求獨立之聲音相當有限；但到了2010年後，加泰隆尼亞國族主義卻逐漸出現分離傾向，加泰隆尼亞人由原來以爭

---

[67] Eagles, Munroe, Larry Johnston, and Christopher Holoman. 2004. *The Institutions of Liberal Democratic States*. Peterborough, Ont.: Broadview Press, pp.73-74.

[68] Argelaguet, J. （2014）. From Autonomism to Independentism: The Growth of Secessionism in Catalonia （2010–2013）. （Ed.）, Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies. Palgrave Macmillan: J. Lluch.

取自治權力為目標，大多轉而支持脫離西班牙獨立。[69]這種戲劇性轉向，無疑根源於民主西班牙（人民黨中央政府）之集權政策，並由此而引發連綿不絕之中心邊陲衝突（Center-periphery conflicts）。

傳統上，西班牙兩大全國性政黨中，左翼的社會主義工人黨較傾向地方分權，右翼的人民黨則高舉西班牙國族主義旗幟，傾向中央集權。[70]而人民黨自 2011 年上台執政後，即對加泰隆尼亞自治之強硬打壓，包括堅拒加泰隆尼亞擴大財政自主之訴求，並干預當地語言教育自主，其集權政策為中心邊陲衝突火上加油。

首先，人民黨中央政府對加泰隆尼亞擴大財政自主之訴求，採取了非常強硬之打壓。在現行西班牙的憲制下，只有納瓦拉和巴斯克有完整的財政自主權，可自行徵稅和處理收入。而包括加泰隆尼亞在內的其十五個自治共同體，則被納入中央之財政協調機制，需要先把所得的稅收上繳，然後再由中央重新分配及回撥資助，但當中之回撥準則卻並不公平，結果是加泰隆尼亞上繳之稅項居於國國頭 3 位，但其所得到之中央財政援助在全國卻排第 10 位，遠遠低於其他自治共同體，因而長期成為加泰隆尼亞與馬德里中央政府爭拗之根源。[71]在 2004 至 2011 年社會主義工人黨執政期間，加泰隆尼亞政府一

---

[69] Guibernau, Montserrat. 2012. “From Devolution to Secession: The Case of Catalonia” in Seymour M, Gagnon A (eds.) *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan, pp.149-171.

[70] Muro, Diego. 2015. "When do countries re-centralize? ideology and party politics in the age of austerity". In Richard Gillespie and Caroline Gray (ed.) Contesting Spain? : The dynamics of nationalist movements in Catalonia and the Basque Country. London ; New York : Routledge, 2015, pp.22-40.

[71] Hector Lopez Bofill. 2014. “The limits of constitutionalism: politics, economics, and secessionism in Catalonia (2006-2013) ” in Jaime Lluch (ed.) *Constitutionalism and the politics of accommodation in multinational democracies*. New York, NY: Palgrave Macmillan., pp.70-83.

直與工人黨中央政府談判，希望與巴斯克及納瓦拉看齊，爭取修憲建立全面財政自主權；[72]2006 年曾在工人黨中央政府支持下，取得國會兩院大多數支持通過新的《加泰隆尼亞自治法案》，但右翼人民黨堅持反對改革，並入秉憲法法院指改革違憲。2010 年憲法法院判定新的《加泰隆尼亞自治法案》中之關鍵改革條文違憲，隨後 2011 年右翼人民黨勝出全國大選上台執政後，自然堅持憲法法院之判決，隨後更正式拒絕加泰隆尼亞財政改革之要求，並強硬表示不會再談判。[73]加泰自治政府尋求「體制內改革」不果，加上馬德里表明無意談判，不滿的加泰人唯有另覓蹊徑，尋求分離獨立之聲音遂大大增加。

另一方面，人民黨中央政府之集權政策，也體現在其對地方語言教育自主之干預。自 1980 年代以來，加泰隆尼亞一直自行處理教育語言事務，包括推行「語言融合政策」（Linguistic immersion policy），以加泰語作為公立學校之主要語言，以保障當地之獨特語言文化。但 2010 年憲法法院就新的《加泰隆尼亞自治法案》之判決，卻判定卡斯提亞語在教育上與加泰語應是同等地位，直接挑戰原來「語言融合政策」下，加泰語作為主要教學語言之地位。[74]2011 年人民黨勝出上台執政後，隨即按此判決在 2013 年通過法案，授權國家教育部可將全國課程統一化，並有權要求各自治共同體少以地方語言授課，加泰隆尼亞自然首當其衝，並視此政策為消融加泰隆尼亞國族主義之陰謀。語言

[72] Jordi Argelaguet. 2014. “From autonomism to independentism: the growth of secessionism in Catalonia (2010-2013) ” in Jaime Lluch (ed.) Constitutionalism and the politics of accommodation in multinational democracies. New York, NY: Palgrave Macmillan, pp.273-286.

[73] Hector Lopez Bofill. 2014. “The limits of constitutionalism: politics, economics, and secessionism in Catalonia (2006-2013) ” in Jaime Lluch (ed.) *Constitutionalism and the politics of accommodation in multinational democracies*. New York, NY: Palgrave Macmillan., pp.70-83.

[74] Hector Lopez Bofill. 2014. “The limits of constitutionalism: politics, economics, and secessionism in Catalonia (2006-2013) ” in Jaime Lluch (ed.) *Constitutionalism and the politics of accommodation in multinational democracies*. New York, NY: Palgrave Macmillan., pp.70-83.

教育自主被受干預，再加上同時期發生之財政分配爭議，加泰隆尼亞人對馬德里中央愈加不滿。因此，加泰人遂以「民粹對抗民粹」，紛紛在不同場合高舉加泰語、加泰旗幟等加泰隆尼亞國族主義之標記，作為對中央政府干預的回應。人民黨中央政府眼見加泰人激烈抵抗，決意更強硬地壓逼加泰隆尼亞國族主義，進一步透過政黨、媒體和球隊等不同平台，試圖把加泰人從精神方面拉回西班牙領域，例如簡單如一場足球賽，皇家馬德里也曾出手，禁止加泰球員以加泰語回應加泰記者的提問[75]；但對在政治戰線上節節敗退的加泰人來說，「加泰隆尼亞人」的文化身份，卻被視為最後陣地並誓死反擊。

面對加泰隆尼亞人的反彈，人民黨中央政府始終堅持集權政策，甚至更強調運用在政制上之絕對優勢，凡牽涉到加泰議題，都以「中央權力」反對，可謂「逢加必反」。身處弱勢的加泰政府和人民，眼見從體制內爭取擴大自治之路已被封死，經加泰議會通過之議案，也被西班牙終審法院和憲法法院駁回，就連原本獨立於中央的教育和語言政策，現在也被強行干預。在加泰人眼中，人民黨中央政府愈發蠻不講理，不少人都滋生分離意識，認定繼續留在西班牙主權內只會被壓榨，倒不如獨立建國。於是獨立訴求急速升溫，而民意之轉向，也帶動原本較溫和的加泰政黨（例如匯合與聯盟黨），也轉為支持自決獨立。隨後獨派接連舉辦多次自發公投，加泰政府也在 2014 年 11 月 舉行官方象徵式公投，結果也是一面倒投向獨立。面對加泰隆尼亞人之獨立訴求，氣急敗壞的人民黨

---

75 Sport EN. （2016, May 8）. Kiko Casilla stopped from speaking Catalan by Real Madrid. SPORT. Retrieved from: http://www.sport-english.com/en/news/liga-bbva/kiko-casilla-stopped-from-speaking-catalan-real-madrid-5117731

中央政府未有疏導民意之餘，反而繼續堅持強硬之集權政策。當中包括人民黨首相 Mariano Rajoy「邀請」檢察機關，調查象徵式公投是否涉及違法，檢察機關隨後即起訴加泰自治政府主席 Artur Ma、其副手及多名部長級官員，其後又以不服從及非法挪用公帑罪名，起訴加泰政府發言人 Francesc Homs；其後人民黨中央政府又在 2015 年於國會通過議案，准許憲法法院罷免不服從其判決之議員，此舉明顯是針對加泰隆尼亞之獨派議員[76]。人民黨中央政府接連以司法權力打壓加泰隆尼亞領袖之結果，自然是雙方的對立有增無減，加泰地方政府指責中央以司法之名作「政治檢控」，干預地方行政和立法；馬德里中央政府則認為加泰試圖違憲獨立，是自私兼危害國家安全的行為 —— 發展至此，馬德里和加泰隆尼亞之關係，已完全陷於惡性循環；除非有明顯的轉機，否則雙方也不會讓步，更遑論回心轉意了。

結語

加泰隆尼亞之案例，讓我們認識到，「中心 - 邊陲關係」實乃一個互動之選擇題，而掌握權力優勢之中心政權，是選擇以分權還是集權，來應對邊陲地區之訴求，往往塑造了其後的政局發展，也限制了邊陲地區的選項 —— 對加泰隆尼亞人來說，他們一開始的選擇，有擴大自治、建立聯邦和獨立建國[77]，而在現行西班牙政制下擴大自治，原來

[76] CNA. （2016, Nov 3）. Spanish court will be able to suspend public servants who don’t comply with its rulings. Catalan News Agency. Retrieved from:_ http://www.catalannewsagency.com/politics/item/spanish-court-will-be-able-to-suspend-public-servants-who-don-t-comply-with-its-rulings

[77] Acosta, Rl. （1981）. La España de las Autonomías: pasado, presente y future （Madrid: Espasa Calpe）.

是加泰隆尼亞人之主流選擇；但當人民黨中央政府決意以集權政策應對，客觀效果就是將擴大自治、建立聯邦等溫和選項，一個接一個刪除掉，結果對原來支持自治之加泰隆尼亞人來說，他們最終剩下的選項，只能是走向獨立。明顯地，獨立建國顯然是困難重重之選項，但對不肯認命的加泰隆尼亞人而言，他們已經別無選擇。

【後記】

未來的任務

王慧麟

自從民主黨在 2017 年 6 月 7 日，公布了《站在歷史巨人肩上 ── 民主黨對香港與中國關係的回顧及展望》後，泛民主流政黨，基本上都已經走上了本土化之路。這次泛民政黨的本土化過程，可以說是先從兩年前《香港革新論》的出版開始，當中經過了接近兩年的探索，現在應該已經接近完成。

以往泛民政黨都以雙普選為訴求，而按溫和及激進路線作為分野。本土化之後，支持自決成為泛民政黨共識，而按是否觸及中國主權框架為分界。第一類是「傾向自治」，主要指提出內部自決權之政黨，泛民大部分政黨都屬於這一類，即是在不觸及主權問題之下，尋求最大程度的自治自決。第二類則是「傾向分離」，透過自決來改變香港之憲制地位，甚至直接宣示香港獨立，這類就有可能觸碰主權的問題，亦是一部分追求民主的朋友，他們一直以來的想法，就是希望先建立

國族，再在國族的基礎下要求有自決，而公投就是體現自決的最好方法。至於公投的結果，可能就會改變香港之憲制地位，這樣就有可能觸動主權。

附表: 主要泛民黨派之本土論述

政黨	憲制訴求
傾向自治（不觸及主權框架）	
民主黨	“民主黨既不容許香港走向「一國一制」，亦不支持香港獨立，我們認為應在現時主權框架下，實踐最大程度的自決。” [1]
公民黨	“香港應實行「內部自決」，以達到「港人自治」。「內部自決」與港獨最大的差別，在於「內部自決」主張捍衛《基本法》下各項自治權利，而且必須修改不合理的條文。2047 年後絕非只是法律及土地契約的問題，更關鍵的是對香港日後生活方式及社會制度有重大影響的憲政問題，港人應該有權實踐港人自治，以民主的方式自決前途。” [2]
工黨	“工黨認為香港人需要起來自決命運，及維持香港本土的文

[1] 《民主黨：站在歷史巨人的肩上 —— 民主黨對港中關係的回顧及展望》全文：https://goo.gl/ir4sYy

[2] 《公民黨：2016 立法會選舉十大重點政策綱領》。全文：http://goo.gl/2ymVCb

	化。” [3]
民協	“我們強調，港人自主並非尋求港獨，而是透過香港人內部自決，決定香港特首人選、決定立法會普選方法、決定香港經濟發展方向、決定香港如何規劃、決定香港教育政策、決定單程證審批等。香港不應再被規劃，我們要阻止香港本地事務繼續受到中港一體化入侵，損害自治。” [4]
社民連 / 人民力量	“香港的憲制及其與中國之關係，必須由港人民主商討及決定。傳統民主派墨守《基本法》框架，要求中共兌現普選承諾，但《八.三一人大決定》已說明此路不通。形勢發展至此，與其顧忌中共繼續破壞「一國兩制」，不如依循主權在民的原則，追求符合港人主流民意的憲制方案。考慮到現時的國際政治局勢，以及港人擁有的政治實力，我們認為香港應該倣效聯邦制國家中央與地方的關係，重訂中港關係，實行地方分權，以達成真實自治。” [5]

3 《工黨：自決命運 對抗資本 反擊專權》全文：https://goo.gl/un3IWT

4 《民協三十週年宣言：公義、自主、自治》全文：https://goo.gl/AOZ9mA

5 《人民力量、社民連聯合政綱》全文：http://goo.gl/LJu51F

傾向分離（觸及主權框架）	
香港眾志	“香港眾志並不提倡港獨，但為着體現「主權在民」的理念，我們同意公投應該包括獨立和地方自治等選項，而不管未來的主權狀態和憲政框架如何改變，大前提必然是要給予港人實踐民主自治。若公投選項並不包括獨立，將無法處理有關香港體制的認受性爭議，未來的憲政制度只會重蹈覆轍繼續備受質疑。” [6]
青年新政 / All-in-HK 選舉聯盟	“香港民族根據《公民權利和政治權利國際公約》當有自決2047以後前途的權利。在香港急速赤化的背景下，時間並不完全站在香港人這一邊。進入議會之後，我們希望開展香港前途討論，預算在2021年舉行香港前途的自決公投。在這個公投中，到底是要維持一國兩制的現狀，還是更改香港的政體，將交由香港人決定。而香港獨立將會是一定會出現的一個選項。” [7]
香港民族黨	“香港民族黨於二零一六年三月二十八日成立，為香港首個主

[6] 《香港眾志：民主自決 此際起航 —— 我們的自決運動路線圖》全文：https://goo.gl/8GkE3z
[7] 《青年新政：香港民族 前途自決》全文：https://goo.gl/osbMwy

張香港獨立的政黨。民族黨的成立旨在集結香港各界及海外的力量，徹底驅逐中國殖民者，捍衛香港人的生存空間，並最終建立民族的主權國家，令香港再次成為東亞偉大的文明國家。”[8]

「傾向分離」之政黨，其說法就是公投作為手段，達至終極改變香港憲制地位的結果。這裡本意是追隨其他國家，處理內部糾紛的一個方法。問題是，如果是用公投的話，則會出現一個根本性的問題：公投的合法性問題。

因為公投要有法律上的效力，就要立法。而立法就要經過立法會，而立法會就是在按《基本法》之下成立的立法機關。《基本法》亦是按《中英聯合聲明》之下，北京按照有關協議，履行相關的高度自治的承諾，依據《中華人民共和國憲法》第三十一條而訂立了。公投的法律若要有法律約束力，就要在「憲法一（個）中（國）」之框架下，立法機關按照《基本法》通過才會有合法性。所以，說得白一點，公投法要有法律約束力，不被任何人找藉口司法覆核，就要依照現行的法律制度推行。而且，公投若要有法律效力，就要獲得法院承認。因此，依照現時的憲政框架來提出公投，而達致改變香港憲制地位，跡近是不可能的任務。

8 《香港民族黨：創黨宗旨》全文：https://goo.gl/7cLVC3

所以，本書所舉出的例子就相當重要，從加泰羅尼亞或者魁北克的案例，我們可以預期，任何牽涉到主權框架之倡議，均會遭到北京的強力反彈，以及國際社會的極不諒解。因此，香港如何在不觸及主權框架之下，先達至最大程度的自治（內部自決），是一個相當大的挑戰。首先，自治權力的多寡，往往取決於尋求更高自治的地區，如何與中央政府角力，而地方政府基於政治及經濟因素，無論如何都是處於劣勢。其次，尋求更多自治的人士，往往在地區上也只是一班較為少數及進步的力量，他們需要說服在地的人們，更多自治的好處，與及因之需要承受的政治動盪。最後，就是追求自治的朋友，需要讓在地的人們有信心，他們可以有足夠的管治能力，可以在更多自治權力之後，管理得到，而且管理得更好。

在香港，一個更重要的因素，就是港人面對的是一個天朝主義之中心政權，這個因素不單揮之不去，而且這個中心政權現時正更有自信地，去干預世界各國各處各地各個國際組織民間組織，以達到全面控制反對意見之目的。如何回應中國因素，是需要時間來分析及討論。

各位做論述的朋友，任重而道遠。

【附錄】

《香港前途決議文》

（一） 前言

我們是一群來自不同民主派團體的中青代。

1980 年代，民主派按「民主回歸」的理念，參與《基本法》的起草工作，力爭在《基本法》的框架下，實現「港人民主治港」的理想。從過渡時期爭取「民主基本法」、八八直選、九一直選、彭定康政改方案，到主權移交後力阻 23 條立法、爭取普選時間表，民主派一路走來，為守護香港孜孜不倦力戰到底。

但「民主回歸」之路，至今已經走到盡頭。民主派在 1980 年代支持「民主回歸」，是設想了中國大陸在經濟改革後，會逐步走上政治改革之路，令中港處於良性互動循環，並最終實現「港人民主治港」的理想 —— 但 30 年過去，中國大陸始終未見開啟政治改革，

反而走上了結合威權專制政治和國家資本主義的「中國模式」; 而中港良性互動的願望，亦在 2014 年被「人大 831 決定」無情地壓碎。

今天，「民主回歸」之路走盡，香港主體意識抬頭，我城政治正經歷 30 年未有之大變。為總結過去、並展望未來，我們聯署了這一份決議文，向各界表明現階段我們對香港前途的主張，以迎接新時代的挑戰。

（二） 主張

（1） 香港我城，自治傳承：

我們認知，英國按照《中英聯合聲明》，在沒有經過香港人民的民主授權下，在 1997 年 7 月 1 日將香港主權移交給中國。香港，依目前政治地位，是中國的特別行政區，按中國在《中英聯合聲明》和《基本法》的承諾，實行一國兩制、港人治港、高度自治。

《基本法》根據《中英聯合聲明》制定，並沒有得到香港人民的民主授權，部分條文亦為北京政府所利用，以控制香港的自治空間；但《基本法》畢竟沿襲了香港政府自二次大戰後逐步建立起來的廣泛自治權，並且將《中英聯合聲明》這條國際條約所保障的各項自治權予以成文化，是我城自治地位的具體體現。我們認為，香港人民必須捍衛《基

本法》下我城的各項自治權，並爭取修改當中的不合理條文，以充分確立和保障香港的自治地位。

（2） 香港人民，內部自決：

我們認為，香港人民應該團結爭取「內部自決」，以實現由香港人民自行管理香港事務── 即透過內部方式實現《公民權利及政治權利國際公約》和《經濟社會及文化權利國際公約》所保障的人民自決權，由香港人民自由決定香港的政治地位，並自由謀求經濟、社會和文化的發展。

根據《中英聯合聲明》第三條，中國承諾香港可享有廣泛的自治權，由 1997 年 7 月 1 日起維持 50 年不變。我們認為，2047 年後香港的政治地位，必須經由香港人民透過有充分民主授權、以及有約束力的機制，自行決定；而只要香港人民能夠按「內部自決」原則實現自決權，「永續自治」將是處理二次前途問題的恰當選擇。

（3） 主體意識，核心價值：

香港，歷來都是華洋共處的社會，不同族裔的香港人民，定居香港都能以港為家，自由生活和平共存，形成一個獨特的政治社群。

我們認為，香港人民的主體意識，根本體現在一種對我城核心價值和文化的認同 —— 任何香港居民，無論什麼時候來到香港，只要認同香港這片土地、認同香港核心價值和文化，就是香港人民。

（4） 多元爭取，政治革新：

我們認為，非暴力抗爭 —— 包括議會抗爭、佔領、抵制、罷工、罷課、罷市等等 —— 能夠凝聚大多數香港人民的認同，應該是爭取政治革新的主流方法。

在公開和透明的原則下，我們不反對就香港政治地位問題，與北京政府談判。

（三） 結語

我們對香港有最深厚的感情，最堅定的信念。我們深信，只要香港人民團結起來，共同承擔起時代的責任，我們終會在香港這片土地上，真正確立香港人民的主體性。

<u>聯署人（依筆劃序）:</u>

方志恒（學者）

王慧麟（學者）

何啟明（民協）

余德寶（公民黨）

李俊晞（公民黨）

李浩然（公民黨）

李偉峰（民主黨）

李健勤（民協）

李嘉豪（公民黨）

林立志（民主黨）

施德來（民協）

冼豪輝（公民黨）

梁穎敏（公民黨）

畢東尼（公民黨）

陳文煇（公民黨）

陳淑莊（公民黨）

曾健超（公民黨）

曾國豐（公民黨）

曾繁俊（公民黨）

溫仲然（公民黨）

黃俊傑（公民黨）

黃嘉琪（公民黨）

黃鶴鳴（公民黨）

楊岳橋（公民黨）

葉子聰（公民黨）

鄒穎恒（民協）

趙家賢（民主黨）

歐陽東（民協）

蔡雨龍（民主黨）

鄭達鴻（公民黨）

譚文豪（公民黨）

蘇綺雯（民主黨）